

# territoires

Territoires en mouvement

## Les pays

La **documentation** Française



**DATAR**

# Les pays

**Cécile Combette-Murin**

Chargée de mission à la DATAR

Nouvelle édition

Collection dirigée par Muriel Thoin

Nos remerciements vont à toute l'équipe d'Entreprises, territoires et développement (ETD) pour son précieux concours, aux pays qui ont accepté que leurs témoignages soient cités dans cet ouvrage, ainsi qu'à Janik Michon, chargée de mission à la Datar.

### **Dans la même collection**

Les agglomérations (épuisé)  
Les fonds structurels européens  
Les contrats de plan État-région  
Les systèmes productifs locaux  
Les pôles d'économie du patrimoine  
Le développement numérique des territoires  
Les schémas de services collectifs  
Les coopérations interrégionales  
Le schéma de développement de l'espace communautaire  
La montagne  
La prospective territoriale  
40 ans d'aménagement du territoire  
Entreprises et développement économique local

En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© La Documentation française – Paris, 2005  
ISBN 2-11-005782-3

**INTRODUCTION** ..... 3

**Chapitre 1 :**  
**LES PAYS : DE QUOI PARLE-T-ON ?** ..... 7

LA « LOI PASQUA » : PREMIÈRE RECONNAISSANCE LÉGALE ..... 7

LA « LOI VOYNET » : LE RENFORCEMENT DU CADRE JURIDIQUE ..... 9

LA LOI « URBANISME ET HABITAT » : L'ASSOUPLISSEMENT  
DES RÈGLES DE CONSTITUTION D'UN PAYS ..... 10

ORGANISER LA SOLIDARITÉ ENTRE LE RURAL ET L'URBAIN ..... 12

LE PAYS DANS LA DYNAMIQUE INTERCOMMUNALE ..... 14

UN ÉTAT DES LIEUX AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2005 ..... 16

**Chapitre 2 :**  
**LA CONSTRUCTION D'UN PAYS** ..... 21

UNE INITIATIVE PORTÉE PAR LES ACTEURS LOCAUX ..... 21

BÂTIR UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 21

LA CHARTE DE PAYS : UN PROJET PARTAGÉ ..... 25

LA RECONNAISSANCE DU PAYS : LE RÔLE DU PRÉFET ..... 28

DES MODES D'ORGANISATION HÉTÉROGÈNES ..... 29

LE CONTRAT COMME OUTIL DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET DE PAYS ..... 31

L'INGÉNIERIE, CLÉ DE LA RÉUSSITE DES PROJETS DE TERRITOIRE ... 35

**Chapitre 3 :**  
**LA VIE D'UN PAYS** ..... 37

A QUOI SERVENT LES PAYS ? ..... 37

L'APPORT DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT ..... 44

LES ARTICULATIONS ENTRE TERRITOIRES ..... 48

*Pays et agglomérations* ..... 48

*Pays et parc naturel régional (PNR)* ..... 51

*Pays et schéma de cohérence territoriale (SCOT)* ..... 54

*Pays et territoires Leader +* ..... 57

**CONCLUSION** ..... 59

<b>ANNEXES</b> .....	61
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	77
<b>CONTACTS</b> .....	81
<b>GLOSSAIRE</b> .....	83

Plus de 340 démarches de pays, abouties ou en cours d'élaboration sur le territoire national : ce chiffre atteste de l'ampleur de cette « révolution tranquille » à l'œuvre dans nos territoires. Après dix ans d'existence juridique, les pays, lieux de conception et de mise en œuvre d'un projet partenarial de développement durable, sont désormais ancrés dans le paysage local, même si les situations demeurent hétérogènes d'une région à l'autre : la Bretagne, entièrement couverte par ses 21 pays, garde en la matière une longueur d'avance.

Qu'est ce qu'un pays ? Un territoire regroupant plusieurs intercommunalités, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, rassemblant un pôle urbain et son *hinterland* rural, ou bien constitué d'un réseau de petites villes ou de bourgs centres, auquel la géographie, l'histoire ou la vie économique donnent sa cohérence. Un territoire qui correspond à l'espace de vie de ses habitants qui y travaillent, y ont accès à des services et y pratiquent leurs loisirs.

Avec la mobilité croissante de la population et les exigences accrues des entreprises et des ménages en termes d'offre et de qualité de services, les échelons communaux et intercommunaux apparaissent souvent trop restreints pour concevoir une réponse territoriale crédible à l'expression des besoins des acteurs du territoire. Le pays représente, de par sa taille et sa masse démographique, un espace pertinent pour organiser le développement économique et la présence de services, dont l'incidence sur l'attractivité

et la vitalité d'un territoire est très forte, qu'il s'agisse de l'offre en matière de santé, de garde d'enfants, d'accueil des créateurs d'entreprise... Loin d'être un échelon administratif supplémentaire, le pays est un lieu de convergence des intérêts des différents acteurs en présence (élus locaux, milieux socio-économiques, culturels, associatifs...) autour d'un projet global de développement, et de convergence des politiques publiques de l'Etat, des régions et des départements.

Dès les années soixante-dix, certains territoires ruraux avaient bien compris la nécessité de se regrouper, autour d'un projet de développement partagé, pour atteindre une « masse critique » et peser ainsi sur leur propre avenir. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 leur offrit une première reconnaissance et encouragea leur développement. La DATAR s'est investie dans l'émergence de ces territoires, en lançant en 1995 un appel à projets national, qui permit de soutenir 42 « pays tests ». La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 a conforté les pays, en leur ouvrant la possibilité de signer un contrat avec l'Etat, la région et parfois le département, ouvrant droit à des financements du volet territorial des contrats de plan Etat-région.

La simplification des dispositions relatives aux pays, introduite dans la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, nécessitait la réactualisation du précédent ouvrage de cette collection consacré aux pays. Elle intervient à l'heure de la date butoir pour la contractualisation des pays avec l'Etat, fixée au 30 juin 2005, et au moment où sont mises en œuvre les nouvelles lois de décentralisation. Une période clé,

d'autant que l'élaboration de la future génération des fonds structurels européens et des contrats Etat-région, qui va s'engager, offrira l'occasion de réfléchir aux moyens d'aider au mieux les pays à franchir une nouvelle étape.

**Pierre Mirabaud**  
**Délégué à l'aménagement du territoire**  
**et à l'action régionale**



# Les pays : de quoi parle-t-on ?

Issus des mouvements associatifs en milieu rural, les pays ont bénéficié d'une première reconnaissance officielle lors du Comité interministériel d'aménagement du territoire (Ciat) d'avril 1975, qui instituait déjà une politique de contrats de pays, avec à l'époque un double objectif :

- enrayer la dévitalisation économique et démographique du monde rural, en associant plus étroitement les campagnes et les villes petites et moyennes ;
- développer les responsabilités locales et encourager des méthodes d'action plus concertées et plus globales.

## La « loi Pasqua » : première reconnaissance légale

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (dite « loi Pasqua ») a consacré juridiquement la notion de pays en proposant un nouveau cadre de coopération aux communes, groupements de communes et aux acteurs socioprofessionnels et associatifs, pour élaborer un projet commun traduisant une communauté d'intérêts économiques ou sociaux.

L'appel à projet, lancé par la Datar suite à l'adoption de la « loi Pasqua », a abouti au soutien de 42 « pays

test ». Parallèlement, d'autres démarches de pays se sont engagées localement, conformément à la procédure fixée par la loi. Il revenait alors aux Commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) de « constater » qu'un territoire pouvait former un pays s'il présentait une cohérence géographique, culturelle, économique ou sociale.

Plusieurs régions ont, à cette période, créé leurs propres dispositifs de contractualisation avec ces nouveaux territoires, afin d'accompagner la mise en œuvre de leur projet. Ainsi, entre 1995 et 1998, une centaine de pays ont bénéficié d'une reconnaissance administrative et, pour certains d'entre eux, d'un premier soutien contractuel de leur région.

### **« L'opération de préfiguration » des pays**

*Si la « loi Pasqua » a donné une première définition du pays, elle n'indiquait rien, en revanche, sur la manière de mettre en œuvre cette politique. C'est pourquoi la Datar a lancé, en avril 1995, une « opération de préfiguration » des pays.*

*42 « pays test », de dimension très variée (de 17 000 habitants pour le pays de Balagne en Corse à près de 380 000 pour celui d'Artois Nord) – ont ainsi été sélectionnés au terme d'un appel à candidatures et soutenus durant près d'un an. Il s'agissait, en appuyant leur démarche, d'identifier les difficultés et de proposer un premier éventail de solutions aux phases clé de la constitution d'un pays : comment organiser le partenariat entre les différents acteurs, quels périmètres retenir, quels types de projets de développement mettre en œuvre, quelle politique mener en matière de services...*

## La « loi Voynet » : le renforcement du cadre juridique

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (dite « loi Voynet ») a impulsé de nouvelles orientations à la politique des pays et précisé le cadre juridique de sa mise en œuvre. Le pays est défini comme un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, porteur d'un projet de développement durable, qui prend la forme d'une charte de pays.

La reconnaissance administrative des périmètres de pays en deux phases (périmètre d'étude, périmètre définitif) a été placée entre les mains du préfet de région : la politique des pays est affichée comme une politique du niveau régional.

La place des acteurs économiques, sociaux et associatifs et, donc, de la démocratie participative, a été renforcée par la création de deux institutions dans lesquelles siègent ces différents acteurs :

- le conseil de développement du pays, associé à l'élaboration de la charte de pays et à son suivi ;
- la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT), coprésidée par le préfet de région et le président du conseil régional, et qui doit rendre un avis conforme sur les périmètres de pays.

Enfin, la « loi Voynet » a offert la possibilité aux pays de signer un contrat avec l'Etat et la région (et le cas échéant le département) à condition qu'ils aient bâti une charte de développement formalisant leur projet de développement durable. Un volet spécifique, le volet territorial, a été introduit dans les contrats de plan

Etat-région 2000-2006, pour permettre le financement des opérations inscrites dans les contrats de pays.

## **La loi « urbanisme et habitat » : l'assouplissement des règles de constitution des pays**

Le gouvernement issu des élections de 2002 a réaffirmé, lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (Ciadt) du 13 décembre 2002, sa volonté de continuer à accompagner les démarches de pays en recherchant, toutefois, une plus grande simplicité des procédures et en privilégiant une politique de projet et d'innovation.

Les dispositions relatives aux pays ont été modifiées en ce sens par la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 :

- la reconnaissance du pays en deux phases (périmètre d'étude / périmètre définitif) a été simplifiée : une seule phase réunit désormais les deux étapes ;
- la CRADT n'a plus à rendre un avis conforme sur le périmètre du pays : deux avis simples, celui du (ou des) conseil(s) régional(aux) et du (ou des) conseil(s) général(aux), suffisent désormais ;
- le pays n'a plus besoin de créer une structure juridique particulière pour signer son contrat avec l'Etat et la région : les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les communes isolées qui composent le territoire peuvent co-signer le contrat au nom du pays. Le pays peut également choisir de demeurer sous forme associative, y compris pour la signature de son contrat ;
- le groupement d'intérêt public de développement local (GIPDL), créé par la loi du 25 juin 1999 pour porter la démarche de pays, est supprimé. Les GIPDL

existants sont prorogés jusqu'au 3 juillet 2005. Toutefois, la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 a créé une nouvelle catégorie de GIP, le GIP aménagement et développement du territoire qui peut se substituer au GIP de développement local (voir pp. 29 et 76).

Le pays est défini, dans cette nouvelle loi, comme un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi. Si cette référence ne peut être considérée comme exclusive, elle souligne bien la volonté de prendre en compte les enjeux de développement économique et d'organisation sociale à une échelle qui soit suffisamment vaste pour apporter une réponse crédible aux besoins des populations.

### **Pays rochefortais : un périmètre presque identique au bassin d'emploi**

*Le périmètre du Pays rochefortais (57 000 habitants) présente la caractéristique de coïncider globalement avec celui de son bassin d'emploi. Bien que ses activités soient diversifiées, ce territoire reste dominé par deux secteurs majeurs :*

- les emplois publics, dus au poids historique de l'armée et à l'importance des fonctions urbaines de la ville centre, Rochefort (mairie + hôpital),*
- les emplois industriels essentiellement liés à des activités de sous-traitance dans l'aéronautique et l'automobile.*

*Elus locaux et habitants ont le sentiment d'appartenir à un même territoire attractif. Mais l'évolution du contexte économique et social (dépendance des sous-traitants vis à vis des donneurs d'ordre notamment) plaide pour le renforcement d'une politique de l'emploi. Le pays constitue en ce domaine une échelle adaptée.*

Disposant déjà d'un Plan local d'insertion pour l'emploi (PLIE), il vient d'engager une démarche de Pacte pour l'emploi et prépare une stratégie de développement économique. Une réflexion qui sait aussi s'ouvrir au bassin d'emploi de La Rochelle avec qui les interactions sont grandes.

[www.syndicat.paysrochefortais.fr](http://www.syndicat.paysrochefortais.fr)

## Organiser la solidarité entre le rural et l'urbain

Dans la continuité des lois de 95 et 99, la loi « urbanisme et habitat » rappelle que l'une des vocations principales du pays est d'organiser une aire de solidarité entre la ville et la campagne. L'un des objectifs du projet de développement durable du pays consiste ainsi à renforcer ces solidarités réciproques.

« La démarche des pays engage les acteurs d'un grand territoire, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, à définir collectivement un projet d'aménagement et de développement réunissant la ville et la campagne, le rural et l'urbain. Je regrette (...) que l'on ait opposé trop souvent le pays et l'agglomération, le pays des ruraux contre l'agglomération des urbains. Le bilan (...) démontre que la réalité est toute autre, et que la plupart des agglomérations ont vocation à s'inscrire dans une démarche de pays pour construire cette nécessaire complémentarité entre espaces ruraux et espaces urbains »

Jean-Paul Delevoye, *Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, Colmar, 19 septembre 2003.*

L'opposition rural/urbain, ville/campagne est, en effet, de plus en plus obsolète et factice. Les frontières entre les deux types d'espaces sont de plus en plus floues du fait, notamment, de l'importance croissante de la péri-urbanisation et de la mobilité des populations, dont les aspirations en termes d'accès aux services et de qualité de vie se rejoignent. Les relations entre territoires ruraux et urbains sont ainsi de plus en plus denses, rendant nécessaires des approches intégrées, adaptées de surcroît à la grande diversité des situations. Les campagnes sont

en effet aujourd'hui extrêmement diverses. L'arrivée de nouvelles populations constitue un fait structurant majeur pour les territoires ruraux. Très vigoureux dans les « campagnes des villes », ce phénomène affecte également les campagnes qualifiées de « fragiles ». Qu'elles soient composées d'actifs résidents, de retraités ou de travailleurs urbains recherchant un cadre de vie de qualité et financièrement abordable, ces nouvelles populations peuvent bouleverser autant que vivifier les territoires où elles s'implantent. En liant, dans un même projet de développement durable, l'avenir de l'espace rural et de l'espace urbain, le pays permet de gérer ces nouveaux types d'enjeux, tels que l'accueil de population.

### **Pays de Brest / Agglomération brestoise : une coopération pour répondre aux évolutions socio-économiques**

*« Parler du Pays de Brest il y a 25 ans eu été incongru (...) » lit-on dans la charte de ce pays finistérien. « Ce sont les 25 dernières années qui [l'] ont fait et façonné sa réalité actuelle, celle d'un pays urbain organisé autour d'une agglomération ». « Enclave urbaine de l'Etat » dédiée à la Marine, Brest a en effet longtemps ignoré les communes rurales qui l'entouraient. Mais peu à peu une société périurbaine a vu le jour avec une divergence croissante entre la localisation des emplois (concentrés dans la communauté urbaine de Brest, créée en 1974) et la localisation de l'habitat qui a gagné la périphérie.*

*Face à cette évolution, une démarche de coopération, issue des volontés locales, notamment du Président de la communauté urbaine, a vu le jour dès 1995. Elle a débouchée, en janvier 2000, sur la création de*

*l'Association des communautés du pays de Brest, instance de réflexion et de coordination à l'échelle du pays.*

*Celle-ci a pour but de fédérer et d'harmoniser les politiques de développement et d'assurer la complémentarité des actions et la cohérence des stratégies.*

*Elle est composée de la communauté urbaine de Brest et de 6 communautés de communes. C'est elle qui a validé la charte du pays en décembre 2001.*

*(1) Communautés de communes du Pays de l'Iroise, du Pays de Lesneven-Côtes des Légendes, du Pays de Landerneau-Daoulas, de Plabennec et des Abers, de la presqu'île de Crozon, de l'Aulne Maritime*

*[www.adeupa-brest.com](http://www.adeupa-brest.com)*

## **Le pays dans la dynamique intercommunale**

Le pays, auquel la loi impose de respecter les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, s'inscrit clairement dans la logique et la dynamique de l'intercommunalité.

La structuration intercommunale poursuit depuis quelques années sa progression, qui devrait conduire bientôt à une couverture totale du territoire. Ainsi au 1<sup>er</sup> janvier 2005, les 2525 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existants regroupaient 52 millions d'habitants, soit 84 % de la population française.

Ce sont désormais les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui délibèrent sur la charte de développement du pays. On constate souvent que des habitudes anciennes de coopération intercommunale sont un terreau favorable à

la constitution des pays (ex. de la région Bretagne). A l'inverse, les pays exercent un indéniable effet de levier sur la structuration des Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qu'il s'agisse de créations d'intercommunalités nouvelles, de regroupements d'intercommunalités trop petites ou de nouveaux transferts de compétences des communes aux intercommunalités.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, la part des communes des pays membres d'un EPCI à fiscalité propre était de 90% et la part d'habitants de pays membres d'un EPCI à fiscalité propre était de 93%.

### **Région Mulhousienne : un pays au service de la gouvernance locale**

*Forte de 38 communes et de 250 000 habitants, la Région Mulhousienne correspond à un bassin de vie, essentiellement urbain, dont la pertinence s'est imposée peu à peu au cours des dix dernières années. La démarche de pays offre aujourd'hui l'occasion d'exprimer et de faire partager les défis auxquels le territoire est confronté. Le cycle de conversion industrielle, engagé dans les années 70, se poursuit. Les activités traditionnelles (mines de potasse, textile,...) sont remplacées par d'autres activités industrielles ou tertiaires, telles que l'automobile en lien avec le nord Franche-Comté, ou les biotechnologies, en lien avec l'industrie bâloise toute proche. Spatialement, ces évolutions se sont traduites par une segmentation sociale assez marquée au sein du territoire. Les écarts de revenus des ménages entre la ville centre et certaines communes périphériques qui accueillent les catégories sociales issues de la tertiarisation, sont aujourd'hui devenus un frein au développement de*

*l'ensemble du territoire. Pour répondre à ces enjeux et construire une stratégie de développement cohérente, l'échelle intercommunale, dans sa configuration actuelle, s'avérait inadéquate. Le territoire est en effet composé de 4 intercommunalités (communauté d'agglomération Mulhouse Sud Alsace, communauté de communes de l'Île Napoléon, C.C. des Collines, C.C. de la Porte de France – Rhin Sud) et de 4 communes isolées. Dans ce contexte, le pays qui s'est structuré en association permet une discussion, à la bonne échelle, dans un cadre souple. Un pays aux vertus pédagogiques en matière de gouvernance locale qui pourra favoriser par la suite la consolidation intercommunale.*

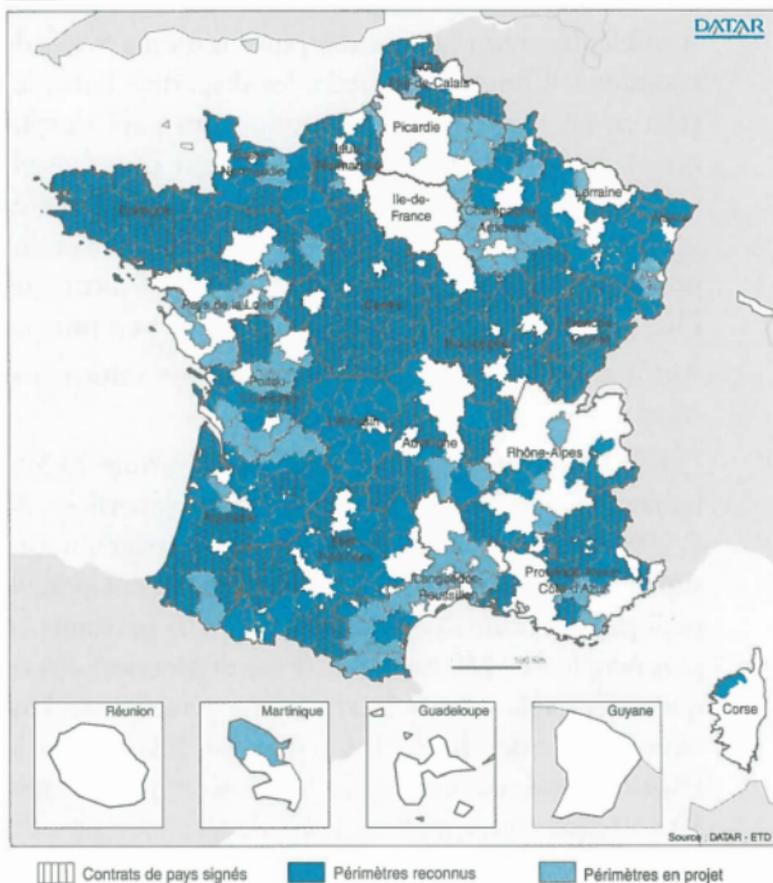
[www.pays-region-mulhousienne.org](http://www.pays-region-mulhousienne.org)

## **Un état des lieux au 1<sup>er</sup> janvier 2005**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, on comptait 251 pays reconnus par arrêté préfectoral, contre seulement 99 au 1<sup>er</sup> janvier 2004, et 57 au 1<sup>er</sup> janvier 2003. S'ajoutent à ces pays reconnus, 90 pays en projet. Ainsi la population des pays (reconnus + en projet) représente 43 % de la population nationale.

Cette importante progression est due à l'arrivée à maturité de beaucoup de projets de territoire, dont l'élaboration prend du temps (deux ans en moyenne). La clarification apportée par la loi « urbanisme et habitat » quant à la poursuite du soutien de l'Etat à cette politique, et l'approche de la date butoir pour la signature des contrats de territoire, fixée au 30 juin 2005, contribuent également à expliquer cet essor.

## État d'avancement des pays (au 1er janvier 2005)



Exceptées l'Île-de-France et la Picardie, toutes les régions métropolitaines comptaient au moins un pays reconnu au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Des disparités existent néanmoins d'une région à l'autre. La Bretagne se distingue en étant entièrement couverte de pays reconnus. Dans une quinzaine de régions, plus de 50 % de la population vit dans un pays reconnu ou est concernée par un pays en projet. A l'inverse, moins de

Entreprises, Territoires et Développement (ETD) dresse, chaque trimestre, un état des lieux national des pays, d'où sont issues les statistiques présentées dans cet ouvrage. Les résultats sont mis en ligne sur le site : [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

10 % de la population francilienne ou corse appartient à un pays reconnu ou en projet.

Au-delà des traditions locales plus ou moins fortes de coopération intercommunale, les disparités entre les régions en matière de constitution des pays s'expliquent également par le soutien inégal des conseils régionaux à cette politique et par les particularités géographiques et socio-économiques, plus ou moins propices à la constitution de pays. C'est ainsi que l'Ile-de-France ne compte qu'un seul pays en projet.

A noter également l'existence de 15 pays interrégionaux : 11 reconnus, 4 en projet.

Les 251 pays reconnus comptent en moyenne 73 500 habitants et 80 communes sur une superficie de 1 200 km<sup>2</sup>. Ces chiffres recouvrent cependant des situations très hétérogènes. En terme de population, le petit pays reconnu (Vésubie) compte 5103 habitants, le plus peuplé 419 559 habitants (Pays de Rennes). En ce qui concerne la superficie, le minima s'établit à 85 km<sup>2</sup> pour le Pays de l'Ile de Ré, contre 4469 km<sup>2</sup> pour le Pays des Landes de Gascogne. Un tiers des pays compte 50 à 80 communes, un tiers moins de 50 communes, un tiers de 80 à plus de 200 communes.

Les pays sont dans l'ensemble moins urbains que la France métropolitaine : 41 % seulement de la population des pays vit dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants, contre 68 % de la population française. 64 pays sur 341 (reconnus + en projet) comprennent néanmoins une agglomération constituée en communauté urbaine ou en communauté d'agglomération.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, 166 contrats de pays avaient été signés (avec l'Etat et la région, ou avec l'Etat seul, ou avec la région seule). Près de la moitié l'a été au cours

du dernier trimestre 2004. Dans 10 régions sur 16, ces contrats ont été signés conjointement par l'Etat et par la région. Environ 2/3 des contrats signés sont des contrats pluriannuels détaillés et un tiers des contrats cadres déclinés, de manière opérationnelle, dans des conventions annuelles.

## **Un Comité national de suivi des pays**

*Le Comité national de suivi des pays est une instance informelle de débat et d'échanges qui se réunit tous les trois à quatre mois environ, à l'initiative de la DATAR. Ce comité est composé d'une quarantaine de membres représentant :*

- différents ministères (Emploi, Affaires sociales, Equipement, Culture...),*
- la Caisse des dépôts,*
- les principales associations d'élus (Association des maires de France, Assemblée des communautés de France, Assemblée des départements de France, Association des régions de France),*
- les associations consulaires (Assemblée permanente des chambres de métiers, Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, Assemblée permanente des chambres d'agriculture),*
- des associations de développement local (Unadel, Association pour la fondation des pays...),*
- le CNASEA et l'unité nationale d'animation LEADER +.*



# La construction d'un pays

## Une initiative portée par les acteurs locaux

La démarche de pays est par définition une démarche ascendante, partant des territoires eux-mêmes. Elle traduit la volonté des acteurs locaux de s'associer pour travailler à une échelle plus large que le cadre communal ou strictement intercommunal et permet d'apporter de meilleures réponses aux besoins des citoyens. Si l'impulsion peut venir des milieux socio-économiques ou associatifs du territoire, il est fondamental que les élus du territoire s'emparent de la démarche de constitution du pays et la portent.

## Bâtir un projet de développement durable

Le pays tire sa légitimité et sa valeur ajoutée du projet global de développement durable élaboré par les communes ou leurs groupements qui composent le territoire, en lien avec le conseil de développement. Ce projet est formalisé dans la charte de développement du pays, qui doit contenir à la fois un diagnostic dynamique du territoire, permettant d'appréhender les

## Les 5 étapes de constitution d'un pays

DATAR

1) Lancement de la démarche de constitution du pays  
à l'initiative des acteurs du territoire : élus, socioprofessionnels...



2) Elaboration de la charte formalisant le projet de développement durable du pays par les élus en association avec le conseil de développement



3) Approbation de la charte par les EPCI et les éventuelles communes isolées formant le pays et transmission au préfet de région



4) Avis simple du (des) conseil(s) régional(aux) et du(des) conseil(s) général(aux)



5) Arrêté préfectoral de reconnaissance du pays

évolutions probables, et des orientations stratégiques visant à répondre aux enjeux identifiés (voir p. 25).

Au-delà de l'alliance entre développement économique, progrès social et protection de l'environnement, la mise en place d'un projet territorial de développement durable suppose la prise en compte de 5 éléments déterminants issus des démarches d'Agenda 21 locaux soutenues par l'Etat :

- la **dimension innovante** du projet, qui doit conduire à une amélioration de la situation de la population concernée ;

- la **participation** des acteurs, usagers et habitants du territoire à l'élaboration du projet ;
- la mise en place d'une **gouvernance pour la prise de décision**, c'est-à-dire d'une démarche permettant d'organiser les relations entre les différents acteurs et entre les différents niveaux territoriaux (quartiers, communes...), en vue d'optimiser cette prise de décision ;
- la **transversalité** du projet, qui doit mettre en évidence les principaux enjeux du territoire d'un point de vue économique, social, culturel et environnemental ;
- l'**évaluation** des actions conduites.

### Qu'est ce qu'un Agenda 21 local ?

*Un agenda 21 local est à la fois un projet de territoire et un programme d'actions d'initiative locale pour mettre en place sur un territoire une politique de développement durable. La Stratégie nationale du développement durable, que le Gouvernement a arrêtée le 3 juin 2003 conformément aux engagements de la France aux sommets de Rio et de Johannesburg, prévoit de « favoriser en 5 ans la mise en place de 500 agendas 21 locaux, notamment sur les territoires bénéficiant d'une aide publique comme les grands projets de ville, les parcs naturels régionaux, les groupements de communes, les pays ou les agglomérations dans le cadre des contrats territoriaux ».*

Le développement durable bénéficie souvent d'un affichage fort dans les chartes de pays. Les territoires ont, pour la plupart, mis en place une démarche participative, c'est-à-dire associant les différents acteurs du territoire, pour construire leur projet et élaborer une stratégie transversale. Ainsi, le Pays de Bruche Mossig

Piémont, en Alsace, a-t-il construit son projet autour des quatre axes transversaux suivants :

- le maintien d'une identité propre et complémentaire à proximité de l'agglomération strasbourgeoise ;
- la maîtrise du développement au service du développement durable du territoire ;
- la valorisation des compétences et des initiatives locales ;
- la mise en réseau des acteurs.

Le Pays du Trégor-Goëlo en Bretagne souhaite, quant à lui, faire de ses habitants des acteurs réels du développement du territoire, à travers l'axe de sa charte intitulé « permettre aux habitants du pays d'être auteurs et acteurs d'un développement solidaire du territoire ».

Les actions proposées par les pays pour mettre en œuvre leur projet global de développement témoignent pour la plupart d'une prise en compte des enjeux du développement durable :

- actions en faveur de la préservation de l'environnement (développement de modes de production agricole plus respectueux de l'environnement, démarche d'audits énergétiques...),
- en faveur de la cohésion sociale (accueil de nouveaux habitants, développement de l'accessibilité des services...).

En revanche, des progrès restent à faire au niveau de l'élaboration des diagnostics sous-tendant les projets (souvent trop statiques et peu stratégiques), de la prise en compte des différentes échelles d'action (stratégies régionale ou départementale, projets des territoires voisins...), ou encore de la méthode d'évaluation retenue.

*(Source : La prise en compte du développement durable dans les projets de territoires, notes de l'Observatoire, ETD, juin 2004)*

## La charte de pays : un projet partagé

L'élaboration de la charte de pays constitue un moment fort de la vie du territoire.

Celle-ci comporte deux volets principaux :

- un diagnostic du territoire, entendu non comme une photographie mais comme une appréhension dynamique de sa situation, compte tenu des évolutions passées et des perspectives probables. C'est sur la base de ce diagnostic que les acteurs peuvent identifier les enjeux de développement de leur territoire.
- la présentation des orientations stratégiques choisies par les acteurs locaux, c'est-à-dire les moyens envisagés pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Ces moyens sont à la fois d'ordre opérationnel et organisationnel.

Le diagnostic comme la stratégie appellent la réalisation de documents cartographiques, constituant la traduction spatiale des analyses, des enjeux et des orientations d'action. (voir p. 72, annexe sur la charte du Pays Le Havre Pointe de Caux Estuaire). Enfin la charte doit prévoir les modalités d'évaluation du projet lui-même, des actions qui seront mises en œuvre, et plus globalement de la démarche de pays. Il est également souhaitable qu'elle prévoie les modalités de sa révision.

Durant cette phase d'élaboration de la charte, on observe un mouvement de « va et vient » entre les élus et le conseil de développement. Ce dernier s'implique très fortement dans l'élaboration de la charte, en réunissant, souvent à un rythme très soutenu, groupes de travail ou commissions thématiques chargés d'élaborer des propositions. Certaines de ces commissions

sont mixtes : elles regroupent à la fois des élus et des acteurs de la société civile membres du conseil.

« Lorsque l'on donne la parole aux acteurs d'un territoire, pour peu qu'il y ait un minimum de méthode, que les conditions pour apprendre à débattre et à s'écouter soient mises en œuvre, il se passe alors vraiment quelque chose. Une très grande richesse de parole s'exprime. Le pays existe dans les faits avant qu'il ne soit officiellement créé ».

*Un animateur de pays*

Certains territoires ont ainsi fait état de plus d'une cinquantaine de réunions en moyenne (le soir ou le samedi) consacrées à l'élaboration de la charte, ce qui témoigne de l'engagement pour cette démarche et de la sensibilisation aux enjeux du développement local. (source : *Plate-forme – Territoires d'avenir – Pour des conseils de développement participatifs*, chap. 3)

Parfois, les élus et le conseil de développement font appel à un prestataire privé pour les aider à élaborer la charte. Ils peuvent s'appuyer également sur l'agence d'urbanisme ou l'agence de développement du territoire. Ainsi, dans le Pays des Sept Vallées (Nord – Pas de Calais), c'est un tandem constitué par le conseil de développement et l'agence de développement qui a piloté l'élaboration de la charte. Dans le pays du Val d'Adour (Midi-Pyrénées), c'est l'agence territoriale de développement local (Semadour) qui a organisé la concertation autour de la charte.

## **L'Autunois-Morvan se donne le temps d'élaborer sa charte**

*Engagée en septembre 1999, la préparation de la charte du Pays Autunois-Morvan (Bourgogne) ne s'est achevée que 4 ans plus tard. Dès l'origine, le conseil de développement qui a porté l'opération, a en effet souhaité se donner le temps nécessaire pour réussir une telle démarche.*

*Une quinzaine d'élus et de représentants de la société civile ont tout d'abord réfléchi à la méthode d'élaboration du document. Puis ces personnes ont « arpenté » le terrain, avec l'animateur du pays, pour tenir une série de réunions d'information et de sensibilisation auprès des conseils municipaux, des habitants, des associations...*

*Petit à petit, les débats ont évolué vers un état des lieux du territoire. Une dizaine de groupes de travail ont été montés sur des thématiques telles que l'agriculture ou le tourisme. L'objectif était de laisser chacun s'exprimer sur la manière dont il voyait le territoire et de comparer cette vision à la réalité des statistiques. Les deux rapporteurs de chaque groupe se réunissaient en parallèle pour croiser leurs regards.*

*Le pays a ensuite eu recours à un cabinet d'études pour l'aider à franchir un nouveau cap : celui de l'écriture proprement dite de la charte avec diagnostic et vision prospective. Parmi les personnes qui avaient participé à l'état des lieux, une trentaine de volontaires ont alors constitué « une équipe animation – diagnostic ». Aidées par une formation action dispensée par le consultant, elles ont rédigé la colonne vertébrale de la charte et ont animé cinq nouveaux groupes de travail chargé d'examiner cette première ébauche. Un moyen de remobiliser, de manière large, les forces vives du pays.*

*Le projet a ensuite fait l'objet d'une présentation devant les acteurs et les habitants du territoire lors des lèrs rencontres de l'Autunois-Morvan, avant d'être retravaillé une nouvelle fois. La première version complète de la charte a ainsi vu le jour en septembre 2003.*

Une fois élaborée, la charte doit être approuvée par les EPCI à fiscalité propre et les communes isolées qui composent le territoire du pays. Leurs délibérations sont ensuite transmises au préfet de région.

La charte n'est pas un document opposable. En revanche, en l'adoptant, les collectivités s'engagent

politiquement à tenir compte des principes qu'elle pose et des orientations qu'elle fixe. Il s'agit d'un document fondateur ayant une portée symbolique forte.

## La reconnaissance du pays : le rôle du préfet

Après avoir reçu l'ensemble des délibérations, le préfet de région communique la charte du pays aux présidents du (ou des) conseil (s) régional (aux) et du (ou des) conseil (s) général (aux) concernés. Ceux-ci disposent de trois mois pour rendre un avis simple sur la charte et le périmètre envisagé pour le pays. A défaut, à l'issue des trois mois, leur avis est réputé favorable.

### L'Etat en région, garant de la démarche

Les préfets de région et les services déconcentrés de l'Etat ont un rôle important à jouer dans la politique des pays (et des agglomérations). Si les démarches partent bien évidemment des acteurs locaux, les services déconcentrés de l'Etat apparaissent comme les garants de la validité et de la pertinence de ces démarches. Afin d'encourager et de faciliter leur implication, la Datar organise des échanges tous les deux mois avec les responsables des politiques territoriales au sein des Secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), structures légères qui assistent les préfets de région en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ces réunions d'information et d'échange portent sur des thématiques variées telles que la territorialisation des politiques publiques, l'évaluation...

A partir de la charte et des avis recueillis, le préfet de région prend un arrêté préfectoral de reconnaissance du pays. Toutefois, il ne s'agit pas là d'un simple acte « mécanique ». Avant de signer l'arrêté, le préfet doit s'assurer de :

- la qualité de la charte : le projet doit être global et appréhender les différents aspects du développement territorial ;
- la pertinence du périmètre : le périmètre du pays doit correspondre à un espace « vécu » par la population, cohérent ;
- l'adéquation entre le projet et le périmètre. Il n'y a pas de projets « passe-partout » ni de périmètres univoques. Il faut en revanche s'assurer de la bonne articulation entre le projet et le territoire ;

– l'implication effective de la société civile dans l'élaboration du projet par le biais du conseil de développement.

Dans le cas de pays interrégionaux, les préfets de région concernés proposent au Premier ministre de désigner l'un d'entre eux « préfet coordonnateur ». Il s'agit généralement du préfet de la région dans laquelle se trouve la plus grande partie du territoire du pays.

En amont de cette procédure de reconnaissance, les services déconcentrés de l'Etat ont aussi un rôle actif à jouer auprès d'un pays. Ils peuvent lui communiquer l'ensemble de leurs analyses concernant la situation et les enjeux du territoire, documents qui contribueront à l'établissement du diagnostic préalable à l'élaboration du projet. Ils peuvent également apporter un appui technique particulier ou une « assistance à maîtrise d'ouvrage » pour la mise au point de la charte elle-même, à la demande des acteurs locaux.

## **Des modes d'organisation hétérogènes**

La loi « urbanisme et habitat » a assoupli les modes d'organisation d'un pays. Celui-ci peut être constitué en syndicat mixte, en association loi 1901 ou en EPCI à fiscalité propre (si son périmètre correspond à celui du pays). Le groupement d'intérêt public de développement local (GIPDL), créé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, a été supprimé par la loi « urbanisme et habitat ». Les GIPDL existants ont été prorogés pour une durée de deux ans jusqu'au 3 juillet 2005.

Toutefois, la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 a créé une autre catégorie de GIP : le GIP aménagement du territoire, pour conduire au niveau national, régional ou local des actions dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement économique. Au niveau local, les GIPDL peuvent donc se transformer en GIP aménagement du territoire selon des modalités simples (délibération de leur assemblée générale). Ceci permet ainsi de pérenniser ces structures qui offrent l'avantage de réunir en leur sein des acteurs publics et privés (collectivités locales, organismes consulaires...).

Les élus du pays peuvent également faire le choix de ne pas créer de structure juridique supplémentaire pour le « porter ».

La plupart des pays reconnus par arrêté préfectoral a fait le choix d'une structure ad hoc : un syndicat mixte (pour les pays souvent antérieurs à la loi « urbanisme et habitat »), un GIPDL ou une association loi 1901. Dans les autres cas, le pays est porté par une fédération d'EPCI, voire dans de rares cas par un EPCI unique. Les pays en projet ont, quant à eux, majoritairement choisi la forme associative.

Les modes d'organisation varient selon les régions en fonction, notamment, des positions des conseils régionaux sur le sujet, certains d'entre eux privilégiant par exemple la constitution d'un syndicat mixte.

## **Le Grand Bergeracois fait le choix de l'association**

*Après l'adoption de sa charte fin 2002, le Pays du Grand bergeracois (Dordogne) s'est interrogé sur la structure à adopter pour contractualiser avec l'Etat. Les élus ont alors souhaité que celle-ci reste légère et que le pays ne se voit pas déléguer de compétences particulières. Il a en effet essentiellement pour tâche d'accompagner les porteurs de projets, d'animer le programme Leader + et de conduire des études. La mise en œuvre des actions définies en son sein relève, quant à elle, des 13 communautés de communes et des 24 communes qui le composent (voir p. 34) à l'exception du site Internet, [www.pays-de-bergerac.com](http://www.pays-de-bergerac.com), géré par le pays.*

*Pour répondre à ces objectifs, le Pays Grand Bergeracois s'est donc maintenu en association loi 1901 (la création de GIP développement local n'étant plus autorisée par la loi). Son conseil d'administration est composé d'élus locaux, de conseillers régionaux, généraux, du député et des partenaires socio-économiques.*

## **Le contrat comme outil de mise en œuvre du projet de pays**

Après validation de leur charte et reconnaissance de leur périmètre, les pays peuvent recourir à un outil de mise en œuvre de leur projet de développement, instauré par la « loi Voynet » : le contrat de pays.

Si le contrat ne représente pas l'aboutissement de la démarche de construction du pays, il constitue un moyen important de traduire en actions concrètes le projet de développement du pays, qui reste le fondement de sa légitimité. Pour bien marquer cette prio-

rité accordée au projet, la loi n'impose plus de contraintes de structuration aux pays dans la perspective de la contractualisation : un pays peut signer son contrat sans avoir mis en place à cet effet de structure juridique particulière. Tous les EPCI et les communes isolées sont alors co-signataires du contrat. Une association loi 1901 peut également être signataire au nom du pays.

Les contrats de pays actuels peuvent être signés jusqu'au 30 juin 2005 avec l'État, la région et, le cas échéant, les départements en application du volet territorial des CPER. Leur durée de vie est limitée au terme de l'actuelle génération des CPER, soit le 31 décembre 2006. Ces contrats ont été conçus avec un double objectif :

- permettre le financement de certaines actions prioritaires issues du projet du pays, la négociation préalable entre le pays et ses partenaires financeurs devant permettre de hiérarchiser ces actions ;
- coordonner les interventions sur le territoire du pays des principaux partenaires : l'État, la région et le département.

### **Des co-financements européens**

Les actuels contrats de pays s'inscrivent dans la droite ligne de la tradition française de contractualisation territoriale (premiers contrats de pays en 1975, contrats d'agglomération, futurs contrats métropolitains...).

S'ils sont des outils importants de mise en œuvre des projets de pays, ils ne sont toutefois pas les seuls : d'autres types de crédits peuvent intervenir, notamment les crédits européens comme les fonds structurels : FEDER ou FEOGA orientation. Ce dernier est notamment utilisé dans le cadre du programme de développement rural Leader + (voir p. 57) dont de nombreux pays bénéficient.

## **Le volet territorial du contrat de plan Etat-région 2000-2006**

*L'introduction au sein des contrats de plan Etat-région 2000-2006 d'un volet territorial destiné à financer les contrats de territoire (pays, agglomérations, parcs naturels régionaux, réseaux de ville) a été proposée, en 1998, par l'ancien ministre de l'aménagement du territoire, Jacques Chérèque, dans son rapport au Premier ministre visant à renouveler l'architecture des CPER. Ce volet territorial, consacrée par la « loi Voynet », constitue la principale innovation des CPER 2000-2006.*

*A l'occasion du CIADT du 13 décembre 2002, le gouvernement a souhaité élargir l'éligibilité aux financements du volet territorial à d'autres projets que ceux portés par les agglomérations, les pays, les réseaux de villes ou les PNR, dans la mesure où ces projets respecteraient les exigences de cohérence territoriale.*

*Le volet territorial est constitué de crédits contractualisés des différents ministères. Il bénéficie également d'enveloppes réservées du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), destinées notamment à soutenir, en amont du contrat, l'élaboration du projet de territoire (par exemple en finançant des études de préfiguration) et à financer l'ingénierie nécessaire à la vie des pays.*

La forme des contrats de pays peut varier d'une région à l'autre. Certaines régions ont en effet souhaité maintenir leurs propres procédures contractuelles antérieures à destination des territoires. Ainsi la région Centre a privilégié le dispositif régional et signe, sans l'Etat, des contrats avec les pays. L'Etat n'est sollicité que pour participer au co-financement de certains projets, en conformité avec ses propres enjeux sur le

territoire. Tout en signant aux côtés de l'Etat des contrats avec l'ensemble des pays de la région, la Bretagne a maintenu, en parallèle, son propre dispositif de contractualisation : les Programmes régionaux d'aménagement du territoire (PRAT) qui permettent aux pays de disposer de crédits régionaux supplémentaires. D'autres régions n'ont pas souhaité être co-signataires des contrats conclus entre le pays et l'Etat : c'est le cas par exemple des Pays de la Loire.

Certains contrats, comme ceux conclus en Champagne-Ardenne, comportent des fiches détaillées d'actions identifiées à mettre en œuvre. D'autres, comme les contrats bretons, sont davantage conçus comme un cadre général, un manifeste de la volonté des différents partenaires d'œuvrer ensemble au développement du territoire. Ils se contentent d'identifier des axes d'intervention possibles, rendant ainsi nécessaires des négociations ultérieures sur les actions à financer.

Les maîtrises d'ouvrage des opérations figurant dans ces contrats sont également très variées, en fonction notamment de la forme d'organisation choisie par le pays.

### **Grand Bergeracois et Libournais : deux pays « assembleurs » d'un contrat de rivière**

*Les Pays du Grand Bergeracois et du Libournais viennent de s'engager, avec EPIDOR, l'Etablissement Public de Bassin de la Dordogne, dans la préparation d'un contrat de rivière concernant la Basse Dordogne. Ils se sont saisis du dossier à la demande des communautés de communes qui les composent, ces dernières*

estimant ne pas être en mesure, à leur échelle, de bâtir un tel projet. Le rôle des pays, et de leurs animateurs, va essentiellement consister à coordonner la préparation d'un programme d'actions quinquennal qu'il reviendra aux communautés de communes de mettre en œuvre à compter de 2007. Pour cette phase de réflexion et de conception, les pays présentent l'avantage d'être un espace de concertation où élus locaux et usagers de la rivière peuvent se rencontrer, notamment dans le cadre des conseils de développement. Le Libournais, le Grand Bergeracois et EPIDOR s'appuieront aussi sur des compétences techniques extérieures : celles des agents des communautés de communes. Sans présager des actions qui seront arrêtées, le contrat de rivière devrait porter sur la protection des berges, l'aménagement touristique (aménagement de quais, développement de la navigation fluviale etc.) et la qualité des eaux.

De la même façon, sur l'Isle et sa vallée, les départements de la Gironde et de la Dordogne mènent actuellement conjointement un projet de valorisation touristique contribuant ainsi à l'équilibre des vallées sur le Pays du Libournais.

Le développement économique, les services à la personne, le patrimoine et la culture, le tourisme, la préservation de l'environnement, l'action sanitaire et sociale sont des thèmes que l'on retrouve fréquemment dans les contrats de pays.

## L'ingénierie, clé de la réussite des projets de territoire

L'ingénierie, c'est-à-dire l'ensemble des compétences permettant l'émergence du projet de pays et sa réalisation, occupe une place primordiale. Elle conditionne

en effet largement la qualité du projet et, par la suite, la capacité du territoire à le mettre en œuvre.

Les équipes techniques des pays comptent aujourd'hui en moyenne 3 à 4 personnes. Les pays s'appuient aussi fréquemment sur d'autres ressources locales (agences de développement, agences d'urbanisme, chambres consulaires...) et font également appel à des consultants pour les aider, notamment dans la phase d'élaboration de la charte de développement.

## **L'équipe du Pays de Fougères**

**« tête de réseau »**

**de 5 communautés de communes**

*L'équipe du Pays de Fougères, en Ille et Vilaine, est constituée de 6 personnes : une animatrice du conseil de développement, un animateur du pays proprement dit, 3 personnes en charge d'un observatoire du territoire et une assistante.*

*Cette composition tient au souhait des élus de voir le pays jouer un rôle de « tête de réseau », assurant le lien entre les 5 communautés de communes qui le composent et à qui revient la tâche de mettre en œuvre les actions envisagées au sein du pays. L'animateur du pays est ainsi un interlocuteur privilégié des 5 directeurs de communautés de communes qu'il informe et appuie dans leurs initiatives. Le pays sert de lieu de rencontre. Au-delà du suivi administratif des dossiers, cet animateur est également chargé d'accompagner les porteurs de projets qu'ils soient publics ou privés.*

*La présence d'un observatoire s'explique, quant à elle, par l'histoire du territoire. Cette structure existait depuis 1969 sur un périmètre équivalent à celui du pays. Elle a naturellement fusionné avec lui en janvier 2004, la structuration du pays en association ayant facilité ce rapprochement.*

[www.pays-fougeres.org](http://www.pays-fougeres.org)

# La vie d'un pays

## A quoi servent les pays ?

Les interventions des pays concernent de nombreux domaines. A titre d'exemples, deux d'entre eux sont plus spécialement évoqués ici : les services à la personne (santé, transport...) et l'emploi.

## Les projets dans le domaine des services aux personnes

Porteurs d'un enjeu de cohésion sociale et dotés d'une capacité d'impulsion, de coordination, d'animation, les pays peuvent proposer une organisation territoriale équilibrée de l'offre de services au public, qui tienne compte des caractéristiques socio-économiques des populations.

Certains services sont fréquemment pris en compte dans les chartes de pays. C'est le cas des transports, des NTIC, ou encore de la culture. Par ailleurs, les besoins de certaines catégories de population en matière de services (personnes âgées, petite enfance, jeunes) sont souvent expressément identifiés dans les projets.

Le Pays du Grand Bergeracois a ainsi le projet d'instaurer un système intercommunal de transport, en

partenariat avec les entreprises de taxis, ainsi qu'un service minimum de rabatement vers les chefs-lieux de cantons et les gares SNCF qui pourrait prendre la forme d'un système de co-voiturage en gestion communale.

Le Pays des Paillons a, quant à lui, engagé une réflexion visant à faciliter l'accès des jeunes aux capacités financières modestes à différents types d'activités. Il a le projet d'organiser à leur attention des compétitions sportives ou bien encore des rencontres entre villages, et de mettre à leur disposition des propositions de jobs d'été. (Source : *ETD*).

Dans le domaine de la santé, la réduction de l'offre devient préoccupante dans de nombreux territoires ruraux : médecins âgés, difficulté pour trouver des successeurs acceptant d'affronter surcharge de travail et isolement en milieu rural... Ces situations ont une incidence forte sur la vitalité et le développement des territoires. Dans ces cas-là, le pays peut jouer un rôle fédérateur important, en rassemblant les différents acteurs. Ceci permet à la fois de mieux cerner les manques, mais aussi de trouver des solutions appropriées, qui passent souvent par une meilleure allocation des ressources existantes, ou le développement des partenariats.

La DATAR a lancé en avril 2003 un appel à projets visant à promouvoir des expérimentations de nature à mieux articuler à l'échelle des pays ou des agglomérations les interventions des différents acteurs du champ sanitaire, social et médico-social et à mieux intégrer ces interventions à l'ensemble des politiques publiques. Une soixantaine de projets ont été retenus au total, dont 40 portés par des pays.

## La démarche globale de santé du Pays du Centre Ouest Bretagne

*Le Pays du Centre Ouest Bretagne (104 000 habitants, 109 communes sur 3 départements : Côtes d'Armor, Finistère, Morbihan) a mis au point un projet global de santé. Il porte à la fois sur l'accessibilité aux soins et la meilleure prise en charge des personnes âgées et handicapées, et sur les différentes formes de prévention et de promotion de la santé. Le pays s'appuie sur les indicateurs de santé de sa population, fournis par l'Observatoire régional de santé. Un chargé de mission « santé », placé auprès du conseil de développement du pays, a été recruté.*

*Différentes actions ont d'ores et déjà été réalisées, à la suite de la création d'une trentaine de centres d'accueil et de consultation par le centre hospitalier de Plouguernevel telle l'élaboration d'un programme de prévention en direction des adolescents, en lien avec les communes et les écoles. Un livret pédagogique doit être diffusé à tous les acteurs professionnels ou institutionnels qui interviennent dans le pays afin de leur faire partager une même conception de la santé dans sa globalité.*

*Ce projet a reçu le soutien de la DRASS de Bretagne.*

*[www.centre-ouest-bretagne.com](http://www.centre-ouest-bretagne.com)*

## Les projets dans le domaine de l'emploi

L'avancée de la décentralisation rend aujourd'hui indispensable une articulation renforcée des différents niveaux de compétences pour conduire une politique globale. Ainsi, si la politique de l'emploi demeure une compétence de l'Etat, elle inclut nécessairement des préoccupations en matière de formation profession-

nelle, d'insertion ou de développement économique, qui relèvent de la compétence des collectivités locales. Aucun acteur n'est aujourd'hui en mesure d'agir seul : c'est la question de la gouvernance territoriale pour l'emploi qui est posée.

En mobilisant l'ensemble des partenaires de la politique de l'emploi (service public de l'emploi, collectivités locales, entreprises, partenaires sociaux) autour d'une stratégie partagée, le pays peut se révéler un échelon pertinent de mise en œuvre de cette gouvernance, d'autant qu'il est souvent organisé à l'échelle d'un bassin d'emploi.

### **La stratégie en faveur de l'emploi du Pays des Landes de Gascogne**

Le Pays des Landes de Gascogne, dont le tissu économique est majoritairement constitué de TPE, est marqué par une forte progression des demandeurs d'emploi, dont beaucoup sont des femmes et des jeunes. Par ailleurs, son marché de l'emploi souffre de dysfonctionnements : les entreprises locales peinent à recruter une main d'œuvre ayant les compétences techniques requises, notamment dans les métiers traditionnels, alors que parallèlement, un nombre croissant de chômeurs n'a pas un profil adapté aux réalités du marché local de l'emploi.

Face à cette situation, les acteurs du pays ont décidé de réagir et de bâtir un plan d'action en faveur de l'emploi autour de quatre axes :

- Stimuler l'innovation dans les entreprises : l'objectif de cette action est de mettre en place des partenariats dans le domaine de la « recherche-développement » entre le pays, les entreprises du territoire et les instituts d'enseignement et de recherche régionaux de

l'agglomération bordelaise, située à moins d'une heure du cœur du pays, notamment en faisant appel aux compétences d'étudiants en fin de cycle.

- Structurer le champ de l'information et de l'action en faveur de l'emploi sur le territoire : les différents acteurs du territoire (élus, entreprises...) connaissent mal, bien souvent, les outils existants de la politique de l'emploi (ANPE, missions locales...). L'objectif de cette action est donc d'organiser, à l'échelle du pays, des espaces d'information et de relais capables de diffuser l'information à l'usage des demandeurs d'emploi, des salariés, des entreprises, des élus...

- Mettre en place une démarche partenariale d'accompagnement à la transmission d'entreprise et à la création d'activités : des entreprises du pays se retrouvent, en effet, régulièrement sans repreneur car les chefs d'entreprise n'ont pas suffisamment anticipé leur départ à la retraite. L'âge moyen plutôt élevé des chefs d'entreprise laisse présager une amplification de ce phénomène. Par ailleurs, l'assistance à la création d'entreprise est assurée de façon dispersée sur le territoire.

- Renforcer l'attractivité du territoire par une meilleure valorisation du patrimoine économique et des savoir-faire locaux : il s'agit, pour le territoire, de mieux tirer profit, sur les plans touristique et économique, de productions locales telles que l'Armagnac ou le Bœuf de Bazas, le Pin Maritime et, par là même, de renforcer les retombées en termes d'emploi.

Un large partenariat a été constitué autour de ce plan d'action qui mobilise :

- les membres du GIP de développement local (les dix communautés de communes du territoire, le conseil régional d'Aquitaine, le conseil général des

Landes et le Parc naturel régional des Landes de Gascogne), le conseil général de la Gironde,

- le conseil de développement du pays,
- le service public de l'emploi local (notamment l'Agence locale de l'emploi et les deux missions locales),
- les chambres consulaires, des associations telles que le Club d'entreprises du Sud Gironde,
- des établissements d'enseignement et de recherche d'Aquitaine.

### **Le projet « Agir pour l'emploi » des Pays de l'Auxois Morvan Côte d'Orien et du Châtillonnais**

Bien qu'ayant un taux de chômage inférieur à celui de la Bourgogne, ces deux territoires, à dominante rurale, sont marqués par un ancrage dans le chômage de longue durée qui s'accroît, notamment pour les femmes. Cette situation préoccupante est renforcée par une baisse constante de l'effectif salarié, lié au déficit migratoire, et par des difficultés de recrutement d'une main d'œuvre locale qualifiée.

Les acteurs de ces deux pays ont décidé de travailler ensemble en faveur de l'emploi et de la formation, le bassin d'emploi Châtillon / Montbard qui les regroupe apparaissant comme l'échelle pertinente en la matière.

Le plan d'action commun aux deux pays se décline en trois temps :

- Dans un premier temps, un travail de recensement large des besoins des entreprises de toute taille et de tout secteur d'activité sera réalisé avec l'appui d'un consultant externe. Ce dernier doit élaborer à l'issue de ce travail des pistes d'action collectives pouvant être développées, notamment en matière de gestion des ressources humaines.

- Dans un deuxième temps, les deux pays élaboreront, en lien avec leurs différents partenaires, un plan d'action hiérarchisé permettant de répondre aux besoins repérés au cours de la première phase. Ce plan s'articulera autour de deux objectifs majeurs : la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle de la ressource humaine locale et le renforcement de l'attractivité du territoire grâce à un développement économique endogène.

- Enfin, dans un troisième temps, une réflexion sera menée sur l'organisation la plus efficace possible à mettre en place sur les deux périmètres de pays pour assurer la pérennité de cette démarche en faveur de l'emploi. Cette étape a été anticipée afin de répondre à l'appel à projets en faveur des maisons de l'emploi. Un dossier est en cours de réalisation.

Parallèlement, d'autres actions sont en cours sur l'Auxois Morvan, autour de l'opération Alizé menée par la CCI Dijon, autour de la transmission d'entreprises (anticipation) menée par les chambres consulaires et une action sur les filières bâtiment.

Un comité de pilotage stratégique du projets a été constitué. Il rassemble les présidents des pays et de leurs conseils de développement, le sous-préfet, les présidents des chambres consulaires et des trois clubs d'entreprise, des représentants du service public de l'emploi (DDTEFP, AFPA, ANPE, Mission locale), de la région et du département.

D'autres pays sont également porteurs de projets de maisons de l'emploi. C'est le cas, par exemple, du Pays du Bocage Bressuirais, qui a d'ores et déjà regroupé, au sein d'une maison de l'emploi, le service public de l'emploi (DDTEFP, Assedic, ANPE), le comité de bassin d'emploi, le Centre d'information et d'orientation et la Permanence d'accueil, d'information et d'orientation

(PAIO) pour les jeunes en vue d'aider ces derniers dans leurs démarches d'accès à l'emploi et à la formation.

## L'apport des conseils de développement

Au-delà de l'élaboration d'un projet de développement durable, l'un des apports majeurs de la démarche de pays est l'association de la société dite « civile », c'est-à-dire des acteurs du territoire autres que les élus, à la définition du projet et à son suivi, au travers des **conseils de développement**.

### Le conseil de développement du point de vue législatif

La loi « urbanisme et habitat » stipule que « les EPCI à fiscalité propre ou les communes organisent librement un conseil de développement, comprenant notamment des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du pays ». Ce conseil de développement est « associé à l'élaboration de la charte de développement du pays et à son suivi ». (art. 95 de la loi)

Beaucoup de Français cherchent aujourd'hui de nouvelles manières d'exercer leur citoyenneté. La création des conseils de développement, la mise en place de conseils de quartier, les procédures d'enquête publique... constituent des moyens différents d'atteindre le même objectif : le renouveau de la démocratie participative qui, loin de s'opposer à la démocratie électorale, doit au contraire contribuer à la renforcer.

En rendant obligatoire la constitution des conseils de développement dans les pays, le législateur a affiché sa certitude qu'il ne peut y avoir de projet réussi que partagé. L'implication de l'ensemble des acteurs concernés, de près ou de loin, par l'élaboration du projet est l'une des conditions du succès et de la pérennisation de la démarche.

La liberté laissée aux acteurs locaux dans la composition des conseils de développement doit permettre à

chaque territoire de construire de manière optimale « sa » rencontre entre élus et acteurs de la société civile, et d'intégrer de manière équilibrée, dans le conseil, les différentes familles d'acteurs présentes sur le territoire. La composition de ces conseils et leur nombre de membres varient ainsi beaucoup d'un territoire à l'autre. Leur structuration aussi : association loi 1901 ou structure informelle.

### **Autunois-Morvan : un conseil de développement où élus et société civile se retrouvent**

*Le conseil de développement du Pays Autunois Morvan (en Bourgogne) réunit l'ensemble des acteurs locaux : élus et représentants de la société civile. Ce choix s'explique par la forte implication dès l'origine du milieu associatif. Constitué sous forme d'association loi 1901, il dispose d'un conseil d'administration doté d'une cinquantaine de membres afin que chaque composante du pays puisse avoir voix délibérative. Cette organisation présente l'avantage de permettre une réelle implication de l'ensemble des acteurs du pays dans les décisions, mais nécessite en contrepartie des temps de débats importants.*

Enfin, la relation entre le conseil de développement et les élus diffère également selon les pays : parfois les élus siègent au conseil, mais cela n'a rien de systématique. L'essentiel est qu'une relation de confiance et des modalités de dialogue permanent se nouent entre les élus et le conseil. Le dernier ne doit pas apparaître aux yeux des élus comme un espace de revendication agressive, mais au contraire comme un lieu de co-production de l'intérêt général. Les élus qui pratiquent le partenariat avec un conseil de développement

actif, reconnaissent généralement son apport incontournable à la dynamique de pays.

## **La Haute Mayenne forme les membres de son conseil de développement**

*Le Pays de Haute Mayenne met régulièrement en place des formations pour les membres de son conseil de développement, essentiellement issus de la société civile (chaque membre adhère à titre individuel).*

*Un premier cycle de formation s'est déroulé durant la phase de constitution du pays. Réalisé par un prestataire extérieur, il a pris la forme d'une dizaine de réunions en soirée. Il s'agissait à la fois de créer une culture commune entre les membres du conseil, issus d'horizons variés, et de leur permettre de comprendre les notions de pays, d'aménagement du territoire, de développement durable et d'action participative. Chacune de ces réunions a pris la forme d'un exposé suivi d'un temps d'échange avec les participants afin qu'ils fassent état de leurs expériences et qu'ils recherchent la manière dont le conseil pouvait se saisir du sujet évoqué.*

*Des plans de formation annuels ont ensuite été définis suite à la création du pays. Ils concernent aussi bien les membres du conseil que les élus et les techniciens afin que chacun puisse se côtoyer. En 2004, une dizaine de stages ont ainsi porté sur le développement durable (économies d'énergies dans les collectivités, sensibilisation à la démarche « Haute qualité environnementale » (HQE), sensibilisation au développement durable et à la participation des citoyens, connaissances des milieux naturels). Ils se poursuivront en 2005, mais seront complétés par des stages sur des questions culturelles et sur les services à la personne.*

[www.hautemayenne.org](http://www.hautemayenne.org)

Depuis 1997, la plate-forme « Territoires d'avenir », lieu d'échanges sur les enjeux du développement local et de la citoyenneté animé par l'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL), a axé ses travaux sur la mise en place des conseils de développement. C'est de cette dynamique qu'est née l'expérimentation « Pour des conseils de développement participatifs », conduite de septembre 2001 à juillet 2004, qui a permis d'accompagner une quarantaine de territoires de pays et d'agglomération dans la mise en place de leur conseil de développement.

A l'heure où la plupart des chartes de pays sont désormais élaborées et approuvées, cette expérimentation a permis d'avancer des pistes sur les rôles que peuvent jouer les conseils de développement après la signature du contrat de pays qui, après la phase d'intense mobilisation autour de l'élaboration de la charte, est

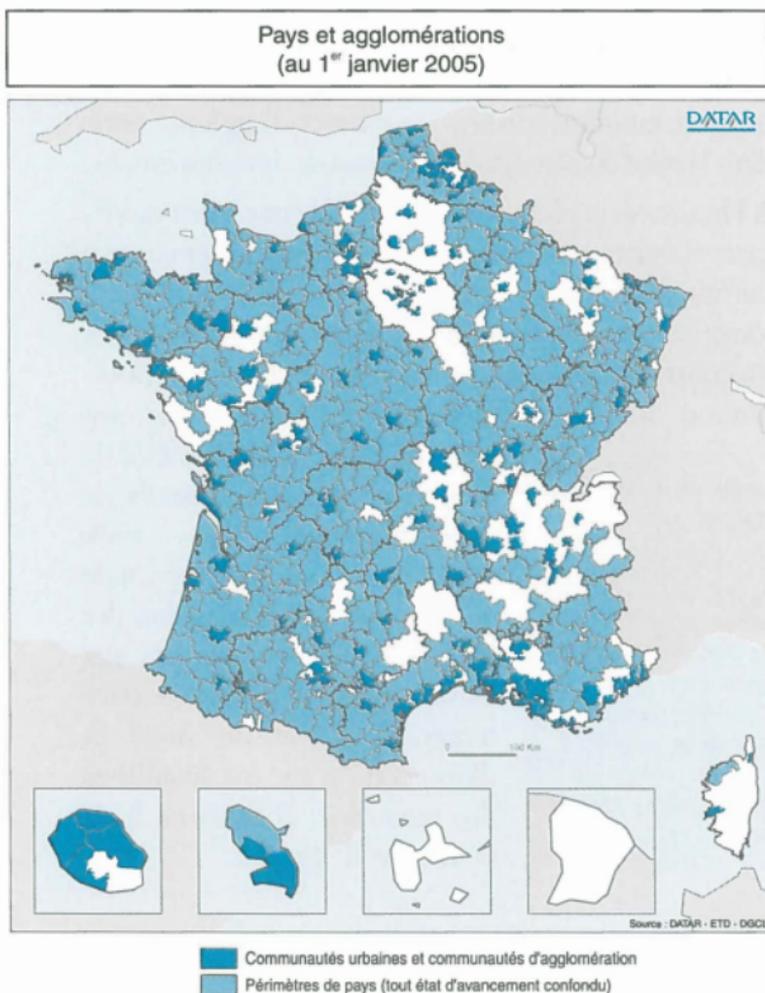
souvent suivie d'une période de démobilisation des conseils de développement. Ces rôles peuvent être les suivants : aide au repérage et à la sélection des projets, lancement de travaux d'évaluation et de prospective territoriale, rôle de veille et d'observation sur les évolutions du territoire, formation à la démarche de projet...

#### « Les vendredi du Pays Dignois »

Le conseil de développement du Pays Dignois organise deux vendredis par an, pour les 5 cantons du pays, les « vendredi du Pays Dignois » qui permettent aux différents acteurs locaux de se rencontrer et aux porteurs de projets d'être orientés vers les bons interlocuteurs.

# Les articulations entre territoires

## Pays et agglomérations



A côté du pays, la « loi Voynet » organise également l'existence d'un autre territoire autour d'un projet de

développement : l'agglomération. Ce projet détermine les orientations de l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources. La « loi Voynet » crée également les conseils de développement pour les agglomérations.

De même que les pays, les agglomérations peuvent signer un contrat avec l'Etat, la région et le département dans le cadre du volet territorial des CPER. Elles doivent toutefois s'être constituées en communautés d'agglomération ou en communauté urbaine, selon les termes de la loi du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale.

Lorsqu'un pays englobe une agglomération éligible à un contrat, la continuité et la complémentarité entre le contrat de pays et le contrat d'agglomération sont précisées par voie de convention entre les parties concernées (art. 26 de la « loi Voynet »).

Parmi les pays recensés au 1<sup>er</sup> janvier 2005 (reconnus + en projet), 64 incluent une agglomération constituée en communauté d'agglomération ou en communauté urbaine. Deux principaux cas de figure existent :

- une démarche commune aboutissant à un projet et un contrat uniques : le projet et le contrat de pays (pays de Vannes, de Lorient, de Saint-Malo...) ;
- deux démarches séparées aboutissant à deux projets et deux contrats (pays et communauté urbaine de Brest, pays et communauté d'agglomération de Morlaix...).

#### Le projet d'agglomération dans la « loi Voynet »

« Dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet élaborent un projet d'agglomération » (art. 26).

## **Cohérence entre projet de pays et projet d'agglomération : l'exemple du Pays de Brest**

*Le Pays de Brest (environ 375 000 habitants) se compose de 7 intercommunalités : la communauté urbaine de Brest – CUB – (213 545 habts) et six communautés de communes.*

*La charte du pays, élaborée en cohérence avec le projet d'agglomération de la CUB, a été définitivement validée par le conseil d'administration de l'association des Communautés du Pays de Brest en décembre 2001. Cette charte est fondée sur 5 enjeux :*

- développer les pôles d'excellence,*
- favoriser la diversification et la performance de l'économie,*
- organiser le développement durable du territoire autour d'un enjeu : l'eau,*
- développer une politique d'attractivité, en s'appuyant sur la qualité du cadre de vie,*
- garantir la cohésion et la solidarité de l'ensemble du Pays.*

*A partir de ce document, des projets communs entre le pays et l'agglomération ont vu le jour en matière de déchets, de déplacements, de gestion intégrée du littoral, d'énergie renouvelable (éolien) de TIC ou de tourisme.*

*Un schéma de cohérence territoriale est également en préparation sur le périmètre des 7 communautés.*

*Enfin, pays et agglomération disposent depuis octobre 2004 d'un conseil de développement commun.*

*[www.adeupa-brest.com](http://www.adeupa-brest.com)*

Dans les aires urbaines de taille petite ou moyenne, le pays peut constituer un cadre de travail intéressant englobant la communauté d'agglomération et les communautés de communes périurbaines ou rurales

situées dans son aire d'attraction. Cette configuration est à encourager car elle présente un double avantage :

- dépasser le périmètre souvent trop restreint de la communauté d'agglomération pour agir à l'échelle de l'aire urbaine ;
- éviter la constitution de pays périurbains ou ruraux à caractère uniquement défensif.

Dans les aires urbaines très étendues, des configurations de pays plus variées peuvent exister. Il convient cependant de rechercher une cohérence globale entre les projets, formalisée par exemple dans un schéma de cohérence territoriale (SCOT).

Dans ces cas d'articulation pays / agglomération, il apparaît souhaitable de mettre en place un conseil de développement unique, avec le cas échéant un groupe urbain en son sein.

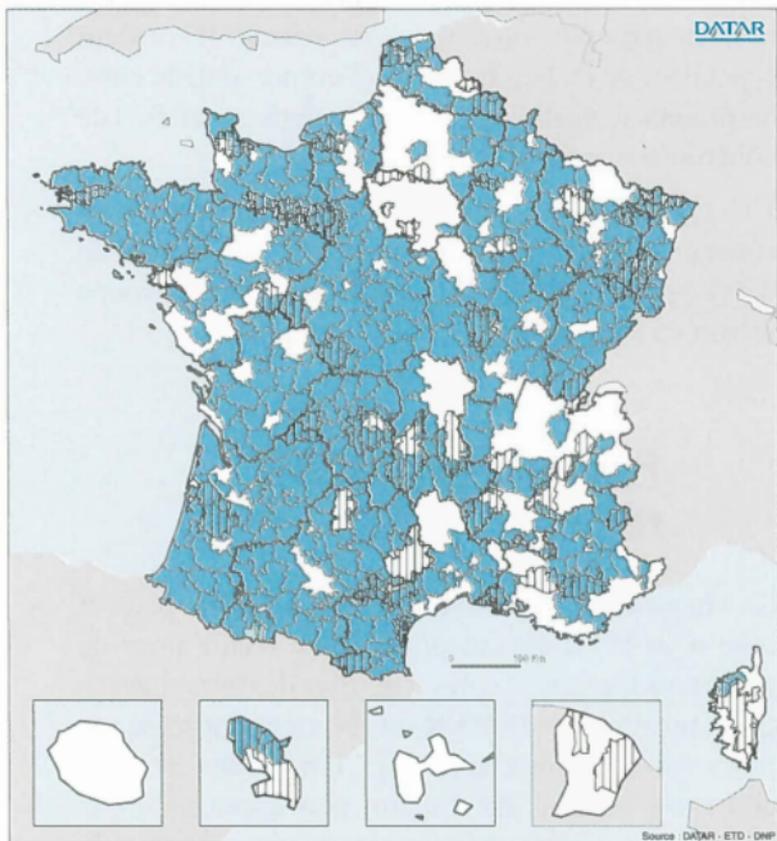
## **Pays et Parc naturel régional (PNR)**

Le chevauchement entre le territoire d'un pays et celui d'un PNR est aujourd'hui une réalité pour de nombreux territoires : près d'un tiers des pays chevauchent un PNR, et 35 PNR sur 44 sont concernés par au moins une démarche de pays. Une bonne articulation entre les deux est d'autant plus importante que dans une perspective de développement durable, la plupart des enjeux de développement et de solidarité dépasse les périmètres du seul pays ou du seul parc, imposant ainsi une continuité et une complémentarité entre les deux projets de territoire.

La loi « urbanisme et habitat » impose la compatibilité, sur le territoire commun, de la charte de dévelop-

pement du pays avec celle du PNR qu'il chevauche. En outre, elle confie à l'organisme de gestion du PNR la mise en cohérence et la coordination des actions menées au titre du pays, mais qui relèvent des missions du parc sur le territoire commun.

Pays et PNR (au 1<sup>er</sup> janvier 2005)



▨ Périètres de PNR

■ Périètres de pays (tout état d'avancement confondu)

## **Une coopération poussée entre un pays et un parc : l'exemple des Landes de Gascogne.**

*Le Pays des Landes de Gascogne est l'un des pays où la coopération avec un Parc naturel régional est la plus poussée. 24 des 111 communes que compte ce*

*« pays forestier » à l'est de l'axe Bordeaux / Bayonne, appartiennent également au PNR des Landes de Gascogne. Une situation qui s'explique par l'histoire.*

*Le parc, fondé en 1970 sur une approche environnementale et patrimoniale (gestion d'un bassin versant), a toujours été en contact, depuis de nombreuses années, avec les acteurs locaux engagés dans des démarches complémentaires de développement local. Il était notamment membre de l'AIRIAL, comité de développement local créé en 1980, qui regroupait les communes de la Haute Lande, vaste territoire situé au cœur du massif forestier aquitain.*

*Lors de la constitution du pays, les responsables de l'AIRIAL et du Parc se sont interrogés sur le périmètre et sur l'éventualité d'inclure la totalité des communes du PNR. Finalement, le parc ne présentant pas d'homogénéité sur le plan socio-économique (une partie est davantage tournée vers le bassin d'Arcachon que sur le massif forestier), seules les communes confrontées aux mêmes problématiques, et déjà membres de l'AIRIAL, ont intégré le pays.*

*Les acteurs du parc, élus comme techniciens, ont évidemment participé à la constitution du pays, notamment à l'élaboration de sa charte. Celle-ci, ayant pour première priorité la gestion de l'espace comme préalable à tout développement, n'a pas posé de problème de compatibilité avec la charte de parc. Le parc siège au sein du GIP-DL du Pays des Landes de Gascogne.*

*Les relations pays/parc sont désormais régies par une convention. La répartition des actions menées sur le territoire commun s'est faite avec pragmatisme, selon les compétences techniques de chacun. Le parc est chef de file en matière d'environnement, de culture, de tourisme, tandis que le pays porte le développement économique et la politique sociale.*

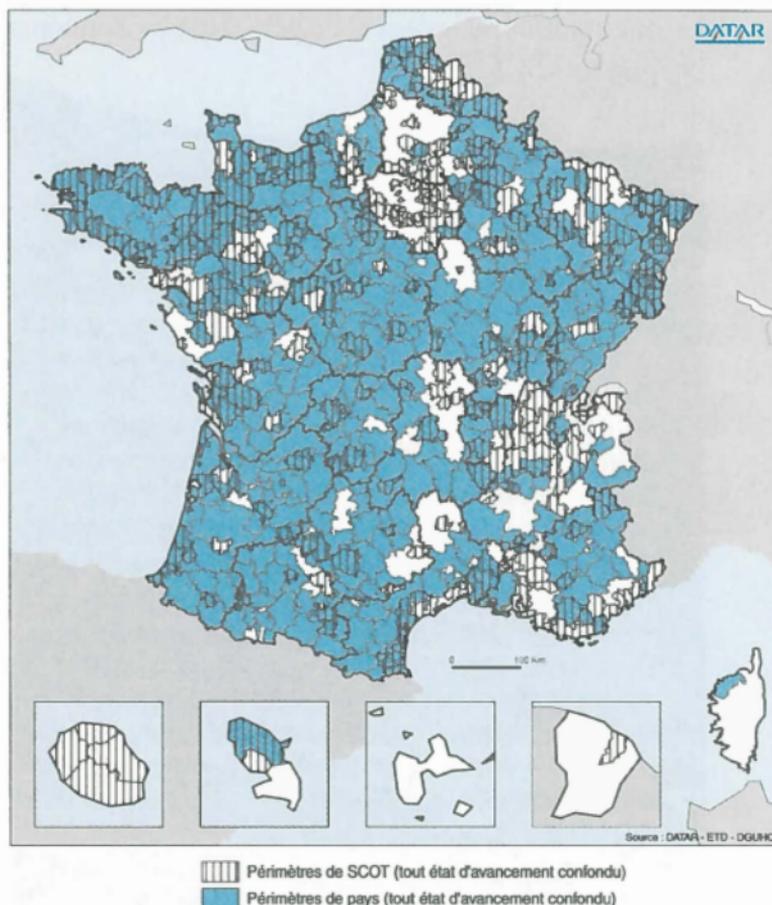
*A titre d'illustration de cette coopération, on peut citer le Pôle Touristique qui est animé par le Parc et qui s'applique à l'ensemble du territoire Parc/Pays. Un comité de pilotage commun anime la démarche, il en est de même pour l'urbanisme : le Pays et le Parc ont élaboré ensemble un livre blanc sur l'urbanisme à l'échelle de l'ensemble de leur territoire.*

[www.pays-landesdegascogne.org](http://www.pays-landesdegascogne.org)

[www.parc-landes-de-gascogne.fr](http://www.parc-landes-de-gascogne.fr)

## **Pays et schéma de cohérence territoriale (SCOT)**

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 (dite « loi Gayssot ») a créé de nouveaux outils de planification urbaine : les schémas de cohérence territoriale (SCOT). Ils visent à mettre en cohérence à l'échelle des aires urbaines les politiques en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'implantations commerciales. C'est le projet d'aménagement et de développement durable du SCOT qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacement des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.



La loi « urbanisme et habitat » n'impose qu'une obligation de « prise en compte » réciproque de la charte de pays et du projet d'aménagement et de développement durable du SCOT quand les périmètres des deux démarches se chevauchent, voire coïncident exactement. Toutefois, il est important d'organiser la complémentarité de même qu'un portage politique cohérent des deux démarches. Une charte de pays et un SCOT élaborés en cohérence l'un avec l'autre

peuvent, en effet, permettre d'incarner dans l'espace le projet du pays par le biais du SCOT et de compléter les orientations de la charte de pays dans les domaines propres aux SCOT.

## **Le Pays de Fougères : quand un SCOT vient épauler une charte**

*Lorsque le Pays de Fougères s'est engagé au printemps 2004 dans l'élaboration de son SCOT, il est apparu logique aux acteurs locaux de disposer d'un SCOT au périmètre identique à celui du pays. La taille des pays d'Ille-et-Vilaine, en général plus petite que celle des autres pays, et leur relative similitude avec les bassins de vie pourrait expliquer ce phénomène relativement rare.*

*A cette cohérence géographique, s'ajoute une complémentarité de moyens. La personne en charge de la préparation du SCOT est installée dans les locaux du pays. Elle travaille, ainsi que le bureau d'étude recruté pour le SCOT, en étroite collaboration avec l'équipe de l'observatoire du pays. La première version du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCOT devait voir le jour en juin 2005.*

*Ce document d'urbanisme apparaît comme un moyen de renforcer le projet du pays exprimé dans la charte. Celle-ci est en effet avant tout un document d'orientation, alors que le SCOT est un document juridiquement opposable. Certaines orientations de la charte peuvent y trouver une traduction concrète. La charte prévoit, par exemple, d'accueillir de nouveaux habitants. Le SCOT précisera de quelle manière.*

*Le fait de travailler sur le SCOT cinq ans après la préparation de la charte permet, d'autre part, de mener une sorte de bilan à mi parcours de celle-ci et d'actualiser, si besoin, le diagnostic réalisé lors de sa préparation.*

[www.pays-fougeres.org](http://www.pays-fougeres.org)

## Pays et Territoires LEADER +

Dans le cadre de sa politique régionale pour les années 2000-2006, l'Union européenne co-finance un programme dédié au développement local en milieu rural : LEADER +. Les bénéficiaires sont des territoires ruraux dont les acteurs publics (ex. collectivités locales) et privés (ex. entreprises, associations etc.) s'unissent autour d'un projet commun pour la mise en œuvre duquel ils constituent un Groupe d'action locale (GAL).

Ce programme, qui en est à sa troisième génération, constitue un cadre favorable à l'émergence des pays. Il peut aider à faire mûrir l'idée de territoire organisé et cohérent qui doit se prendre en main. De fait, sur les 140 GAL français sélectionnés pour LEADER +, 129 recourent en partie ou totalement un ou plusieurs pays. De fait, 181 des 341 pays (reconnus + en projet) ont des communes engagées dans un programme LEADER +.

Chaque GAL a bâti, pour son territoire, une stratégie de développement rural autour d'un des six thèmes fédérateurs suivants :

- l'utilisation de nouveaux savoir-faire et de nouvelles technologies pour rendre plus compétitifs les produits et services ;
- l'amélioration de la qualité de la vie par un meilleur accès aux services ;
- la valorisation des produits locaux ;
- la valorisation des ressources naturelles et culturelles ;
- l'accueil de nouveaux acteurs locaux et d'entreprises ;
- publics cible (femmes et jeunes).

Des thèmes proches de ceux qui préoccupent les pays.

## **La Haute Mayenne s'appuie sur LEADER + pour fortifier son pays**

*Alors qu'il se lançait, mi 2000, dans la constitution d'un pays, le territoire de Haute Mayenne s'est en parallèle porté candidat au programme LEADER +. Sélectionné parmi les 140 bénéficiaires français, il a choisi de faire porter ses efforts sur la valorisation des ressources naturelles et culturelles. Cette concomitance entre la « démarche de pays » et la « démarche Leader » s'avère des plus bénéfiques.*

*LEADER + constitue tout d'abord le premier outil de développement du pays. Il a en effet permis d'engager des actions concrètes dès septembre 2002, au moment de la finalisation de la charte du pays et de son assemblée constitutive.*

*LEADER + fournit également un cadre adapté pour faire éclore les « démarches participatives ». Composé de 18 membres, le comité de programmation qui valide les actions à cofinancer, est un lieu d'échange composé aux 2/3 par des représentants de la société civile et à 1/3 par des élus (les présidents des 6 communautés de communes du pays).*

*Enfin, LEADER + joue un important rôle de levier. Il permet au pays de s'engager dans des actions qui auraient pu lui paraître de prime abord inaccessibles. Ainsi, grâce à LEADER +, la Haute Mayenne a commencé à réfléchir à un programme d'actions sur « l'efficacité énergétique ». Il s'est concrétisé, par exemple, par la réalisation de bilans énergétiques au sein de plusieurs communes du pays, par le soutien à la création d'un groupement d'achat de panneaux solaires photovoltaïques ou par l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la réalisation de bâtiments publics aux normes Haute qualité environnementale (HQE).*

*[www.hautemayenne.org](http://www.hautemayenne.org)*

Les lois du 4 février 1995 et du 25 juin 1999 ont incité de nombreux territoires à élaborer un projet de développement à l'échelle d'un bassin de vie ou d'un bassin d'emploi.

Aujourd'hui, dix ans après la « loi Pasqua », le résultat est là : 340 démarches de pays ont été recensées, dont beaucoup ont abouti à la signature d'un contrat avec l'Etat, la région, et souvent le département, ou devaient aboutir d'ici la date butoir du 30 juin 2005.

Après cette période d'émergence des partenariats locaux, les pays, dont beaucoup sont des démarches récentes, doivent à présent asseoir définitivement leur légitimité en s'emparant de sujets sur lesquels l'attente des populations est très forte. Ce faisant, ils prouveront définitivement qu'ils peuvent, en fédérant les énergies et en coordonnant les interventions, dynamiser le développement des territoires. Les projets conduits par les pays en matière de santé en sont un bon exemple. Des progrès restent à faire dans d'autres domaines. En effet, les pays sont parfois insuffisamment « armés », en termes de moyens humains, pour se positionner sur des thématiques nécessairement complexes, faisant intervenir plusieurs niveaux d'interlocuteurs. D'où l'importance d'une action renforcée en faveur de l'ingénierie dans ces territoires de projet.

Conçue comme une incitation financière pour favoriser la structuration des territoires en agglomérations et en pays, la contractualisation infra-régionale (dans le cadre du volet territorial) est l'un des enjeux de la

réforme des contrats de plan Etat-région pour l'après 2006. Cette réforme s'inscrit dans le cadre des nouvelles répartitions de compétences liées à la décentralisation et dans le contexte de l'élaboration d'une nouvelle génération de fonds structurels européens.

Mais quel que soit le devenir du volet territorial, la prise en compte renforcée, dans les nouvelles politiques publiques, de l'échelle du bassin de vie ou du bassin d'emploi pour réorganiser les services publics, créer une maison de l'emploi... ne peut que conforter la logique des pays. Dix ans, l'âge de raison ?



« TITRE V

DISPOSITIONS RELATIVES AUX PAYS

Article 95

L'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est ainsi rédigé :

« Art. 22.-I. – Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent ont vocation à se regrouper en pays.

« II. – Le pays exprime la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres. Il constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Ce projet prend la forme d'une charte de développement du pays.

« III. – Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les communes organisent librement un conseil de développement, comprenant notamment des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du pays.

« Le conseil de développement est associé à l'élaboration de la charte de développement du pays et à son suivi.

« IV. – Le périmètre du pays doit respecter les limites des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« Lorsque la création ou la modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est susceptible de modifier le périmètre d'un ou de plusieurs pays, le ou les préfets de région concernés engagent la modification du périmètre du ou des pays concernés, après, le cas échéant, que le ou les préfets de département ont fait application des dispositions prévues dans les articles L. 5711-1 et L. 5721-6-3 du code général des collectivités territoriales.

« Lorsque le périmètre d'un pays inclut des communes situées dans un parc naturel régional, la charte de développement du pays doit être compatible avec la charte de ce parc sur le territoire commun. L'organisme de gestion du parc assure la cohérence et la coordination des actions menées au titre du pays et qui relèvent des missions du parc sur le territoire commun.

« Lorsque le périmètre d'un projet de pays recouvre en tout ou partie celui d'un schéma de cohérence territoriale approuvé, le projet de pays tient compte du projet d'aménagement et de développement durable de ce schéma. Lorsque le projet de pays a déjà été arrêté, le projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale tient compte de la charte de développement du pays.

« Pour les pays constatés à la date de publication de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, le préfet de région concerné pourra apprécier l'opportunité de déroger à l'obligation de respecter les

périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Au terme d'un délai de trois ans suivant la promulgation de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, les périmètres des pays concernés devront respecter les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« V. – Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés approuvent la charte de développement du pays et son périmètre. Ils demandent aux représentants de l'Etat dans les régions concernées de les soumettre pour avis aux conseils généraux et aux conseils régionaux concernés, qui disposent pour se prononcer d'un délai de trois mois à compter de la notification de la charte de développement du pays à leur président. A défaut de délibération dans ce délai, leur avis est réputé favorable.

« VI. – Au vu du projet présenté et des avis formulés, les représentants de l'Etat dans les régions concernées vérifient que le pays peut être formé et en publient le périmètre par arrêté.

« VII. – Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés définissent librement les modalités d'organisation du pays.

« VIII. – Pour mettre en œuvre la charte de développement du pays qu'ils ont approuvée, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, le cas échéant, les personnes publiques ou privées qu'ils ont constituées pour mener ensemble des actions en faveur du développement local peuvent conclure avec l'Etat, les régions et les départements concernés un contrat. Par

ce contrat, l'Etat et les collectivités locales concernées s'engagent à coordonner leurs actions et à faire converger leurs moyens en vue de la réalisation de la charte de développement du pays. Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les signataires du contrat peuvent confier à une personne publique l'exécution d'une partie de celui-ci.

« L'Etat et les collectivités locales tiennent compte du projet de pays pour l'organisation des services publics. »

### **Article 96**

I. – Les pays dont le périmètre définitif a été reconnu avant la date de publication de la présente loi sont réputés constitués dans les conditions prévues à l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour le développement du territoire.

II. – Les groupements d'intérêt public de développement local créés en application de l'article 25 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire sont prorogés pour une durée de deux ans à compter de la publication de la présente loi ».

## **Extrait des statuts de l'Association du conseil de développement du Pays des 7 Vallées (Nord Pas-de-Calais)**

### **« RAPPEL**

La démocratie participative s'adresse à tous les citoyens.

La démarche participative ne doit pas avoir pour objectif le renforcement de l'institution Conseil de Développement ou des hommes qui le composent, il peut tout au plus en être la conséquence.

Cette démocratie doit s'exercer dans le respect des convictions de chacun.

Pour cela :

- toute allusion politique ou personnelle est interdite,
- toutes les propositions sont à positiver,
- un projet individuel peut s'inscrire dans un projet collectif, mais il n'est pas prioritaire.

### **CHAPITRE 1**

#### **OBJETS ET MISSIONS DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT**

##### **Article 1 : Création du Conseil de Développement**

Il est créé une association qui est intitulé « Conseil de Développement du Pays des 7 Vallées ». Elle sera régie par la loi du 1<sup>er</sup> Juillet 1901.

Par cette décision, le Pays des 7 Vallées affirme l'intérêt qu'il porte à la concertation locale avec les différentes composantes de la société civile et affiche sa volonté de favoriser la mise en place de dispositifs destinés à permettre le développement concerté du Pays des 7 Vallées. (...)

## Article 2 : Missions de l'association

1-Elle a pour objectifs :

- de contribuer à l'implication des acteurs socio-économiques, associatifs, et toute personne à titre individuel dans le développement du Pays des 7 Vallées.
- de créer un lieu d'échanges et de débat vis à vis des changements possibles ou souhaitables concernant la situation du Pays et de mieux prendre en compte des projets qui concernent l'ensemble du Pays des 7 Vallées,
- de veiller à la mise en place des actions des différentes composantes du développement local territorial.

2-Elle remplit une fonction consultative auprès du Conseil d'Administration de l'Agence de Développement, instance de coordination intercommunale composée des Elus des communautés de communes du Pays des 7 Vallées.

Elle exerce sa fonction en rendant des avis argumentés, notifiés au Président de l'Agence de Développement.

3-Elle peut être saisie par le Président de l'Agence ou se saisir de toutes les questions relatives au développement et à l'aménagement du Pays. Elle est consultée de manière obligatoire sur l'élaboration, la mise à jour, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la Charte de Pays.

4-Ses avis sont communiqués au Président de l'Agence de Développement.

Ils sont rendus public, dans des conditions définies au règlement intérieur. Ils sont portés à la connaissance des autorités signataires de la charte de Pays.

5-Elle crée et anime des groupes de travail thématiques dont le nombre et la durée sont variables. Ces groupes sont ouverts à tous. (...)

## **CHAPITRE 2**

### **Article 1 : Qualités requises pour être membre de l'Assemblée du Conseil de Développement**

Sont membres de l'Association tous les acteurs socio-économiques, associatifs ou personnes travaillant ou résidant dans les communes du Pays des 7 Vallées et s'impliquant dans les groupes de travail pour contribuer au projet collectif de l'association.

Les élus municipaux ne détenant aucune délégation dans les collectivités intercommunales peuvent siéger au Conseil de Développement ; les Maires et les délégués aux Conseils Communautaires en sont exclus.

Les membres du Conseil de Développement ne peuvent être des salariés des collectivités intercommunales du territoire ou des associations territoriales en lien avec l'Agence de Développement.

Les membres du Conseil siègent « intuitu personae » et, une fois désignés, ne peuvent se faire représenter.

Tous les membres siègent à titre bénévole.

### **Article 2 : Durée du mandat et renouvellement des membres.**

La désignation des membres du Conseil est réalisée pour la durée du contrat de plan Etat-Région en cours.

Cette désignation est renouvelable une seule fois.

(...)

## CHAPITRE 3

### COMPOSITION DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT ET MODALITÉ DE DÉSIGNATION DE SES MEMBRES

(...)

#### **Article 2 : Composition du Conseil de Développement**

Le Conseil de Développement est constitué de 90 membres issus de l'Assemblée répartis en 4 collèges dont la composition est détaillée ci-après.

Les EPCI confirment par délibération la liste des 90 membres formant le Conseil de Développement.

#### **COLLEGE A : représentants des services de l'Etat, de la Région et du Département :**

Soit 9 membres, à raison de 3 membres désignés par ces Institutions.

#### **COLLEGE B : représentants locaux d'organisations à vocation supra territoriale :**

Soit 15 membres désignés par les organisations et élus par leurs pairs à l'Assemblée générale.

#### **COLLEGE C : représentants des organisations locales et associations :**

Soit 51 membres à raison de 17 par Intercommunalité élus par leurs pairs à l'Assemblée Générale.

#### **COLLEGE D : ouvert à tous les habitants à titre individuel ayant effectué une démarche personnelle et adhérent à une groupe de travail.**

Soit 15 membres à raison de 5 par Intercommunalité élus par leurs pairs à l'Assemblée générale.

### **Article 3 : Modalités d'élection des membres du Conseil de Développement**

#### 1 – Pour le collège A

Les Membres sont nommés par les autorités de tutelle.

2 – Pour le collège B, les organismes supra territoriaux qui le souhaitent désignent un représentant au sein de l'Assemblée du Conseil de Développement, les candidats au Conseil de Développement sont élus par leurs pairs sur liste à panachage.

3 – Pour le collège C, les organismes locaux du territoire qui le souhaitent désignent un représentant au sein de l'Assemblée du Conseil de Développement. Les candidats au Conseil de Développement du Collège C sont élus par les membres du même collège sur liste à panachage en fonction du lieu de résidence de l'organisme.

4 – Collège D, les habitants qui le souhaitent peuvent faire acte de candidature à l'Assemblée du Conseil de Développement sous réserve d'être inscrit à un groupe de travail. Les candidats au Conseil de Développement sont élus par leurs pairs sur liste à panachage en fonction de leur lieu de résidence.

La participation à l'Assemblée du Conseil de Développement implique la participation à un ou plusieurs groupes de travail. (...)

### **Article 4 : Composition du Conseil d'Administration et du Bureau**

Le Conseil de Développement élira en son sein 18 membres pour former son Conseil d'Administration, à raison de 6 représentants par Intercommunalité avec l'obligation de résider sur l'intercommunalité. Les votants du Conseil de Développement au Conseil

d'Administration doivent être domiciliés sur le territoire des 7 Vallées.

Le Conseil d'Administration est renouvelable par tiers tous les 2 ans, soit 2 membres représentant par Inter-communalité.

Ces 18 membres font partis exclusivement des collèges B, C, D et résident en qualité de personne physique sur le territoire.

(...)

### **Article 5 : Commission Paritaire**

Une commission paritaire est mise en place.

Elle est composée de 8 membres :

- 4 membres du bureau du Conseil de Développement
- 4 élus de l'Agence de Développement du Pays des 7 Vallées.

Elle permet d'organiser le partenariat, de confronter les points de vue, d'harmoniser les missions. Elle assure la liaison entre le Conseil de Développement et l'Agence de Développement.

(...)

## **Diagnostic / Orientation : deux axes pour la charte du Pays Le Havre Pointe de Caux Estuaire**

La charte du Pays Le Havre Pointe de Caux Estuaire (Seine Maritime), préparée en 2002, comprend deux parties : le diagnostic du territoire puis les orientations souhaitées pour l'avenir du pays.

La partie diagnostic revêt une importance particulière. Le pays est, en effet, constitué de deux entités spécifiques et complémentaires partageant des enjeux communs :

- un grand pôle urbain : la Communauté de l'agglomération havraise – CODAH- (255 000 hab., 95 000 emplois),
- un territoire plus rural – la Communauté de communes de Saint-Romain-de-Colbosc – CCSRC – (16 000 habitants) – où se trouve une forte proportion d'activités industrialo-portuaires (13400 emplois).

Après une courte présentation du territoire dans sa globalité, le diagnostic porte sur huit thèmes : le tourisme et les loisirs, l'agriculture, la promotion économique, les espaces d'activité, les axes de transport structurants, les risques majeurs, la gestion de l'eau et l'habitat.

En matière de tourisme, par exemple, le diagnostic met en avant la professionnalisation du secteur, l'organisation de l'offre autour de quelques filières caractéristiques, avec cependant des capacités d'hébergement encore faiblement diversifiées. Sont ensuite évoquées les filières qui font la spécificité du pays et qui pourront être développées : pôle nautique et accueil de croisières, tourisme vert...

Ces huit thèmes sont repris dans la deuxième partie de la charte consacrée aux orientations. Ainsi, toujours en matière de tourisme, la charte propose notamment la mise en œuvre d'une promotion et d'une communication cohérentes à l'échelle du pays, la structuration des espaces et itinéraires touristiques moteurs et la valorisation les grands espaces naturels.

La charte met par ailleurs l'accent sur le soutien à l'agriculture périurbaine, l'harmonisation des politiques de développement économique, une gestion partenariale des espaces d'activité, l'amélioration des transports, la coordination des dispositifs de gestion des risques, la sécurisation de la desserte en eau et la diversification de l'offre d'habitat.

C'est à partir des orientations de cette charte qu'ont été définies les actions que l'on retrouve détaillées sous forme de fiches dans le contrat du pays.

L'ensemble des réflexions engagées lors de la rédaction de la charte sert de socle à l'élaboration actuelle du Schéma de cohérence territoriale (SCOT), lequel traite l'ensemble des thèmes structurant l'espace du pays.

*[www.aurb.asso.fr](http://www.aurb.asso.fr)*

## Tableaux comparatifs des différentes structures de pays

<b>Syndicat mixte</b>			
	Fermé	Ouvert	Ouvert élargi
Possibilité de fonctionnement	Toutes les étapes de la démarche pays	Toutes les étapes de la démarche pays	Toutes les étapes de la démarche pays
Régime juridique	Etablissement public	Etablissement public	Etablissement public Régime juridique défini par les statuts
Compétence	Grande liberté d'élaboration des statuts Possibilité d'évolution par modification des statuts	Grande liberté d'élaboration des statuts Possibilité d'évolution par modification des statuts	Grande liberté d'élaboration des statuts Possibilité d'évolution par modification des statuts
Composition	EPCI et communes exclusivement	Limitée aux collectivités locales et leurs groupements	Collectivités locales, EPCI et autres personnes morales de droit public (Ex : chambres consulaires)
Durée	Limitée ou illimitée selon statuts	Limitée ou illimitée selon statuts	Limitée ou illimitée selon statuts
Financement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subventions</li> <li>• Budgétaire (contribution fiscalisée possibles pour les communes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subventions</li> <li>• Budgétaire (contribution fiscalisée possibles pour les communes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subventions</li> <li>• Budgétaire</li> </ul>
Statuts du personnel	Fonction publique territoriale	Fonction publique territoriale	Droit public ou privé selon l'objet (dispositions législatives ad hoc)
Contractualisation	Possible	Possible	Possible
Maîtrise d'ouvrage	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en œuvre du contrat par le SM, les communes, EPCI et autres opérateurs en fonction de leurs compétences.</li> <li>• SM limité à son objet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en œuvre du contrat par le SM, les communes, EPCI et autres opérateurs en fonction de leurs compétences.</li> <li>• SM limité à son objet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en œuvre du contrat par le SM, les communes, EPCI et autres opérateurs en fonction de leurs compétences.</li> <li>• SM limité à son objet</li> </ul>

	<b>Fédération d'EPCI (et de communes isolées)</b>
Possibilité de fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toutes les étapes de la démarche pays dont la signature du contrat de pays</li> <li>• La pertinence de ce choix de structure augmente lorsqu'il y a un faible nombre d'EPCI, et surtout de communes isolées, et qu'ils bénéficient des compétences permettant de mettre en œuvre les actions programmées</li> </ul>
Régime juridique	Règles applicables aux EPCI à fiscalité propre
Compétence	Dépend des compétences transférées aux EPCI
Composition	Communes ou EPCI par définition
Durée	Illimitée
Financement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subventions</li> <li>• Contribution budgétaire ou fiscalisée</li> <li>• Ressources fiscales</li> </ul>
Statuts du personnel	Fonction publique territoriale
Contractualisation	Possible selon le principe de la co-contractualisation
Maîtrise d'ouvrage	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EPCI, dans la limite de ses compétences, ou communes ou autres opérateurs</li> <li>• Un EPCI ne peut pas être maître d'ouvrage pour le compte d'un autre EPCI (sauf convention de mandat)</li> </ul>

	<b>Association</b>
Possibilité de fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toutes les étapes de la démarche pays dont la signature du contrat de pays.</li> <li>• Organisation en association de préfiguration de pays dans la phase d'élaboration du projet très pertinente (grande souplesse).</li> <li>• Peut fonctionner pour l'animation de la démarche, parallèlement à une structure porteuse autre, par exemple une fédération d'EPCI.</li> </ul>
Régime juridique	Personne morale de droit privé
Compétence	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objet défini par ses membres et inscrit dans les statuts</li> <li>• Il ne peut y avoir de transfert de compétence à une association</li> </ul>
Composition	Collectivités territoriales, communes et EPCI, autres personnes morales de droit public ou personnes morales ou physiques de droit privé
Durée	Limitée ou illimitée selon statuts
Financement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subventions</li> <li>• Apports, dons et cotisations, activités économiques et commerciales.</li> <li>• Structure à but non lucratif</li> </ul>
Statuts du personnel	Droit privé
Contractualisation	Possible
Maîtrise d'ouvrage	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En phase de préfiguration, mise en œuvre d'études</li> <li>• Contractualisation : animation du dispositif</li> </ul>

## **Groupement d'intérêt public (GIP) d'aménagement et de développement du territoire**

Article 236 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

« Des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués entre des personnes morales de droit public ou entre une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé pour conduire, à l'échelle nationale, régionale ou locale, des actions dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement économique, contribuant à l'étude, à la recherche ou à la formation, ainsi qu'à la réalisation d'actions spécifiques en matière d'aménagement du territoire, de prospection des investissements étrangers ou de développement des massifs de montagne.

Lorsque l'Etat en est membre, les dispositions du chapitre Ier du titre IV du livre III du code de la recherche sont applicables à ces groupements d'intérêt public.

Dans les autres cas, la convention constitutive du groupement est approuvée par le ou les représentants de l'Etat dans la ou les régions concernées, qui en assurent la publicité. Le groupement d'intérêt public d'aménagement et de développement du territoire est soumis aux règles de la comptabilité publique. Le comptable public est le trésorier-payeur général du département du siège social du groupement ou un agent comptable désigné par lui. Le groupement ne comprend pas de commissaire du Gouvernement.

Les groupements d'intérêt public de développement local sont transformés en groupements d'intérêt public d'aménagement et de développement du territoire par décision simple de leur assemblée générale avant le terme fixé par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, sous réserve de se conformer aux dispositions du présent article. (...) »

## Ouvrages généraux

- Atlas des territoires de projet / ETD. -1<sup>ère</sup> éd. – (livret + CD Rom), déc. 2003 (nouvelle édition en préparation)
- Atlas des communautés et des pays 2003, Collection ADCF (nouvelle édition en préparation)
- Politique de Pays – Rapport de mission / Michel Kotas, DATAR. – La Documentation française, 1997. -141p.-
- La contractualisation territoriale – Capitalisation bibliographique – Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement / Annabelle Boutet, sous la direction de Vincent Fouchier, Colette Galmiche, DATAR en partenariat avec le Centre de Documentation et d'urbanisme (DGUHC). -2003.-160 p.

## Guides pratiques d'Entreprises territoires et développement (ETD)

### Dossiers méthodologiques :

- *Le contenu d'une charte de pays* / ETD, août 2003
- *Comment élaborer une charte de pays* / ETD, août 2003

### Fiches techniques :

- *Politique des pays* : tableau comparatif entre la LOADDT et la loi « urbanisme et habitat » / ETD, déc. 2003
- *La constitution d'un pays* / ETD, juill. 2003
- *Les avis rendus par les régions sur les chartes de pays* / ETD, janv. 2004
- *L'implication des conseils régionaux dans le financement des pays et agglomérations* / ETD, mars 2003

### Kits pédagogiques :

- *Pays* / ETD, janv. 2004
- *Conseil de développement* / ETD, déc. 2002

### Notes de l'observatoire :

- *Etat des lieux des pays au 1<sup>er</sup> janvier 2005* / ETD, janv. 2005
- *Analyse des premiers contrats de pays* / ETD, oct. 2003
- *Le volet économique des projets de territoire* / ETD, déc. 2003
- *La prise en compte du développement durable dans les projets de territoire* / ETD, juin 2003
- *Projets et contrats dans les aires urbaines de plus de 50 000 habitants : état des lieux au 1<sup>er</sup> septembre 2003* / ETD, sept. 2003

Outils et documents accessibles en ligne sur le site : [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) (voir la rubrique *Répertoire des pays : un outil pour suivre les évolutions des pays*)

## **Guides pratiques de Mairie Conseils/CDC**

- *Dossier pédagogique : Les pays et leurs relations avec les EPCI à fiscalité propre, les projets d'agglomération, les SCOT et les Parcs naturels régionaux*

Mairie conseils/CDC, février 2004

A jour des dernières dispositions législatives en février 2004.

- *Pays, Agglomérations, Parcs naturels régionaux, Intercommunalités : 50 questions / réponses sur l'articulation des territoires*, Fiches juridiques, Mairie conseils/CDC, 2002
- *Le syndicat mixte, 110 questions/réponses*, Fiches juridiques, Mairie conseils/CDC, 2002

## **Guides pratiques Datar, Mairie-Conseils CDC, ETD, ADCF**

- *Repères sur la charte de pays*, Datar, Mairie Conseils/CDC, ETD, juin 2001
- *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des pays*, Datar, Mairie Conseils/CDC, ETD, ADCF, juin 2004

## **Périodiques**

*Intercommunalités*, mensuel de l'Assemblée des communautés de France (ADCF)



### **DATAR**

1 avenue Charles Floquet, 75007 Paris

Tél. : 01.40.65.12.34 / 12.53.

Mail : [cecile.combettemurin@datar.gouv.fr](mailto:cecile.combettemurin@datar.gouv.fr)

[www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr)

### **Entreprises, territoires et développement (ETD)**

5 rue Sextius Michel, 75015 Paris

Tél. : 01.43.92.67.67.

[www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

### **Associations de développement local**

#### **Association pour la fondation des pays (APFP)**

5 rue Sextius Michel, 75015 Paris

Tél. : 01.45.77.30.81.

[www.pays.asso.fr](http://www.pays.asso.fr)

#### **Fédération nationale des parcs naturels régionaux de France (FNPNR)**

9 rue Christiani, 75018 Paris

Tél. : 01.44.90.86.20.

[www.parcs-naturels-regionaux.fr](http://www.parcs-naturels-regionaux.fr)

#### **Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL)**

1 Rue du Pré Saint-Gervais, 93500 Pantin

Tél. : 01.41.71.30.37.

[unadel.nuxit.net](http://unadel.nuxit.net)

### **Associations d'élus**

#### **Assemblée des communautés de France (ADCF)**

182 rue de Rivoli, 75001 Paris

Tel. : 01.55.04.89.00.

[www.intercommunalites.com](http://www.intercommunalites.com)

**Assemblée des départements de France (ADF)**

6 rue Duguay Trouin, 75006 Paris

Tél : 01.45.49.60.20

[www.departement.org](http://www.departement.org)

**Association des maires de France (AMF)**

41 Quai d'Orsay, 75007 Paris

Tél. : 01.44.18.14.14.

[www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr)

**Association des régions de France (ARF)**

282 Bd Saint-Germain, Paris 75007

Tél. : 01.45.55.82.48.

[www.arf.asso.fr](http://www.arf.asso.fr)

### **Bassin d'emploi**

Espace géographique regroupant généralement plusieurs cantons et présentant une cohésion en matière d'infrastructures, de marché du travail et de mouvements économiques. Un bassin d'emploi est constitué généralement autour d'un pôle attractif et peut correspondre soit à une micro-région industrielle développée à partir d'une activité spécifique (bassin minier ou sidérurgique) ou d'une grande entreprise industrielle, soit à un territoire structuré autour d'activités de services. Un bassin d'emploi est déterminé, selon l'INSEE, à partir des déplacements domicile-travail dans un espace restreint permettant aux personnes actives de résider et travailler dans un établissement du bassin, et aux employeurs de recruter la main d'œuvre sur place.

### **Bassin de vie**

Territoire présentant une cohérence géographique, sociale, culturelle et économique, et exprimant des besoins homogènes en matière d'activités et de services. La délimitation d'un bassin de vie correspond à des zones d'activités homogènes reposant sur des besoins locaux et structurés à partir du flux migratoire quotidien de la population et de la capacité d'attraction des équipements et services publics et privés (transport, enseignement, santé, action sociale).

### **Comité de bassin d'emploi (CBE)**

Instance locale d'animation du dialogue social, de concertation et d'action, dont l'objectif est de contribuer à l'amélioration de la situation de l'emploi et au développement local des territoires. Le CBE

comprend quatre collèges : élus locaux, représentants des entreprises, représentants de salariés et représentants du secteur associatif et de l'économie sociale et solidaire. L'aire géographique des CBE n'est pas déterminée en référence aux circonscriptions administratives, mais par rapport au contexte économique local. Il s'agit généralement d'une zone d'emploi ou d'un bassin d'emploi. Le décret du 3 mai 2002 autorise un CBE à occuper les rôles et les fonctions d'un conseil de développement. Un CBE peut aussi devenir la formation restreinte d'un conseil de développement chargée des missions liées à l'emploi et à la formation professionnelle. Par ailleurs, le conseil de développement d'un pays ou d'une agglomération peut, par arrêté du préfet de département pris après avis du directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, être agréé CBE, sous réserve de répondre aux conditions posées par le décret relatives, notamment, à la composition des quatre collèges.

### **Contrats de plan Etat-région (CPER)**

Institué par la loi du 29 juillet 1982, le contrat de plan Etat-région est un programme contractuel, établi entre l'Etat (préfet de région) et le président du conseil régional. Il détermine les objectifs prioritaires que l'Etat et la région s'engagent à réaliser conjointement. L'actuelle génération de contrats de plan court sur la période 2000-2006. L'une de ses principales innovations a été de réserver, au sein de chaque CPER, un volet spécifique (« volet territorial ») pour financer les projets de territoires, notamment ceux des pays (« contrats de pays »), des agglomérations et des parcs naturels régionaux.

## **Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) / groupement de communes à fiscalité propre**

La forme la plus élaborée de coopération intercommunale est l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Il existe deux formes d'EPCI : ceux qui sont financés par les contributions de leurs membres (tels le syndicat intercommunal à vocation unique et le syndicat intercommunal à vocation multiple), et ceux qui disposent d'une fiscalité propre. La loi du 12 juillet 1999 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale donne une nouvelle cohérence à la typologie des EPCI à fiscalité propre, en les classant selon l'importance de la population regroupée. Des communautés urbaines peuvent être créées au-delà de 500 000 habitants, des communautés d'agglomération au-delà 50 000 avec une ville centre d'au moins 15 000 habitants, et des communautés de communes sans condition de population.

## **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire**

La circulaire du Premier ministre du 9 novembre 2000 précise les principes régissant les interventions du FNADT. Ce fonds apporte le soutien de l'Etat aux seules opérations qui ne peuvent être financées par les ministères sur les ressources dont ils disposent, ou ne peuvent l'être en totalité alors que leur réalisation est essentielle à la réussite du projet territorial concerné. Le FNADT intervient en complément des fonds publics et privés mobilisés. Il a vocation à soutenir, en investissement comme en fonctionnement, les actions qui concourent à mettre en œuvre les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire.

C'est l'impact attendu du projet à financer, notamment au regard du développement durable, qui doit déterminer l'intervention du fonds, dans son principe comme dans son montant. Le FNADT intervient notamment dans le financement des contrats de pays.

### **Groupement d'intérêt public (GIP)**

Le groupement d'intérêt public (GIP) a été institué par la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. Le but était de faciliter les formes de partenariats et la coopération entre les différents acteurs publics et privés sur des objets d'intérêt général. Depuis, de nombreuses formules de GIP ont été instituées dans des domaines aussi divers que la politique du tourisme, de l'action sanitaire et sociale, de la culture, de la politique de la ville. Par la suite, la LOADDT du 25 juin 1999 a institué un GIP de développement local (GIPDL), pour porter la démarche de pays. Ce type de GIP a été abrogé par la loi du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat », les GIP DL existants étant prorogés jusqu'au 3 juillet 2005. Toutefois la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005 a créé une nouvelle catégorie de GIP, le GIP aménagement et développement du territoire, qui peut se substituer au GIP de développement local.

### **Parc naturel régional (PNR)**

A l'initiative de la Région, un territoire au patrimoine naturel et culturel riche, mais à l'équilibre fragile et menacé, peut être classé PNR par décret. Ce territoire correspond à celui des communes qui adhèrent volontairement à la charte du parc. Engageant pour dix ans ses signataires, cette charte traduit le projet de protection et de développement élaboré pour le territoire du

parc. C'est sur sa base qu'un PNR est éligible au volet territorial du contrat de plan Etat-région.

### **Schéma de cohérence territoriale (SCOT)**

La loi sur la solidarité et le renouvellement urbains du 13 décembre 2000 prévoit la mise en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002 des schémas de cohérence territoriale, qui remplacent les schémas directeurs. Elaborés par les élus, à l'échelle du bassin de vie, d'habitat ou d'emploi, ils ont pour vocation d'exprimer la stratégie globale de l'agglomération et d'énoncer les choix principaux en matière d'habitat, d'équilibre entre zones naturelles et urbaines, d'infrastructures, d'urbanisme commercial.

### **Syndicat mixte**

Etablissement public de coopération entre les collectivités locales et leurs groupements, en vue d'œuvres ou de services d'intérêt commun. Il existe deux catégories de syndicats mixtes :

- la première n'associant que des communes, syndicats ou communautés (syndicat mixte fermé),
- la seconde pouvant associer des communes, départements, régions, syndicats de communes, communautés et chambres consulaires et autres établissements publics (syndicat mixte ouvert).

Le syndicat mixte est utilisé le plus souvent pour réaliser des projets d'envergure tels que l'aménagement touristique ou l'aménagement des parcs naturels régionaux, la création et la gestion de grands équipements, la mise en œuvre de politiques foncières, les SCOT etc.



Imprimé en France par EMD S.A.S.  
53110 Lassay-les-Châteaux  
N° d'imprimeur : 13878 – Dépôt légal : juin 2005



Les acteurs locaux occupent une place prépondérante dans la mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire. Parallèlement, ces politiques s'enrichissent, se diversifient pour faire face à des enjeux de plus en plus complexes. Avec « Territoires en mouvement », la DATAR propose une collection de guides pratiques présentant aux acteurs de l'aménagement du territoire, sous forme d'informations simples, les connaissances leur permettant de se familiariser avec ces politiques.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, plus de 340 démarches de pays, abouties ou en cours d'élaboration, avaient été recensées. Ce chiffre atteste l'ampleur de cette « révolution tranquille » désormais à l'œuvre. Après dix ans d'existence juridique, les pays, ces territoires fédérant les acteurs locaux autour d'un projet de développement durable, sont désormais ancrés dans le paysage local, même si les situations demeurent hétérogènes d'une région à l'autre. Comment se constituent-ils ? Comment fonctionnent-ils ? À quoi servent-ils ? Autant de questions auxquelles cet ouvrage s'efforce de répondre.

## La Documentation française

29, quai Voltaire 75344 Paris cedex 07

Tél. : 01.40.15.70.00

Télécopie : 01.40.15.72.30

[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

Imprimé en France

Prix : 9 €

DF : 5 7639-5

ISBN : 2-11-005782-3



9 782110 057822

